How Canadians Govern Themselves

Government of Canada Gouvernement du Canada

How Canadians Govern Themselves

Eugene A. Forsey

© Minister of Supply and Services
Canada 1982

Cat. No. CP 45-10/1982
ISBN 0-662-51832-2

13B(3-82)

Preface

This booklet is published by the Government of Canada in the interest of contributing to greater public understanding of the Canadian system of government, its origins, and how it operates. For purposes of this revised and updated publication, the author has adapted some material taken from an earlier edition, prepared by Joseph Schull and published under the same title, in 1971.

Additional copies of this booklet may be obtained by writing to

Publications Canada
P.O. Box 1986, Station B
Ottawa, Canada
K1P 6G6

Note on the Author

The Honourable Eugene A. Forsey is widely regarded as one of Canada's foremost experts on the country's Constitution.

Born in Grand Bank, Newfoundland, he attended McGill University in Montreal and studied at Britain's Oxford University as a Rhodes Scholar. He has also received numerous honorary degrees.

From 1929 to 1941, Mr. Forsey served as a lecturer in economics and political science at McGill.

In 1942, he became director of research for the Canadian Congress of Labour (CCL)—a post he held for 14 years. From 1956 to 1966, he served as director of research for the CCL's successor, the Canadian Labour Congress, and from 1966 to 1969, as director of special project.

During most of his union career, he taught Canadian government at Carleton University in Ottawa and, later, at the University of Waterloo. From 1973 to 1977, he served as chancellor of Trent University.

Mr. Forsey ran for public office four times for the Co-operative Commonwealth Federation (CCF). In the 1930s, he helped draft the Regina Manifesto, the CCF's founding constitution.

Mr. Forsey was appointed to the Senate in 1970. He retired in 1979 at the mandatory retirement age of 75.

Index

Introduction		1
Parliamentary government		3
	Its origins	3
	How it operates	3
A federal state		7
	Our Constitution	8
	Powers of the national and provincial governments	19
Canadian government and American: a contrast		22
The rule of law and the courts		28
The institutions of our federal government		30
	The Queen	30
	The Senate	30
	The House of Commons	31
	Political parties	32
	The prime minister	32
	The cabinet	33
	The Speakers	35
What goes on in Parliament		36
	Opening of a session	36
	A working day in the Commons	37
	End of a session	39
Provincial legislatures and municipal governments		40

Living government	41
Governors General of Canada since Confederation	43
Canadian prime ministers since 1867	44

Introduction

Governments in democracies are elected by the passengers to steer the ship of the nation. They are expected to hold it on course, to arrange for a prosperous voyage, and to be prepared to be thrown overboard if they fail in either duty.

This, in fact, reflects the original sense of the word "government," as its roots in both Greek and Latin mean "to steer."

Canada is a democracy, a constitutional monarchy. Our head of state is the Queen of Canada, who is also Queen of Britain, Australia and New Zealand and a host of other countries scattered around the world from the Bahamas and Grenada to Papua-New Guinea and Tuvalu. Every act of government is done in the name of the Queen, but the authority for every act flows from the Canadian people. When the men who framed the basis of our present written Constitution, the Fathers of Confederation, were drafting it in 1867 they freely, deliberately and unanimously chose to vest the formal executive authority in the Queen, "to be administered according to the well understood principles of the British Constitution by the Sovereign personally or by the Representative of the Queen." That meant responsible government, with a cabinet responsible to Parliament and Parliament answerable to the people. Except when the Queen is in Canada, all her powers are now exercised by her representative, the Governor General. The Governor General, who is now always a Canadian, is appointed by the Queen on the advice of the Canadian prime minister and, except in very extraordinary circumstances, exercises all powers of the office on the advice of the cabinet (a council of ministers) which has the support of a majority of the members of the popularly-elected House of Commons.

Canada is not only an independent sovereign democracy, but is also a federal state, with 10 largely self-governing provinces and two territories controlled by the central government.

What does it all mean? How does it work?

The answer is important to every citizen. We cannot work, or eat, or drink; we cannot buy or sell or own anything; we cannot go to a ball game or a hockey game or watch TV without feeling the effects of government. We cannot marry or educate our children, cannot be sick, born or buried without the hand of government somewhere intervening. Government gives us railways, roads and airlines, sets the conditions that affect farms and industries, manages or mismanages the life and growth of the cities. Government is held responsible for social problems, and for pollution and sick environments.

And government is our creature. We make it, we are ultimately responsible for it, and, taking the broad view, in Canada we have considerable reason to be proud of it. Pride, however, like patriotism, can never be a static thing; there are always new problems posing new challenges. The closer we are to government, and the more we know about it, the more we can do to help meet these challenges.

This publication takes a look at our system of government and how it operates.

Parliamentary government

Its origins

Nova Scotia (which, till 1784, included what is now New Brunswick) was the first part of Canada to secure representative government. In 1758, it was given an assembly, elected by the people. Prince Edward Island followed, in 1773, New Brunswick at its creation in 1784, Upper and Lower Canada (the predecessors of the present Ontario and Quebec) in 1791, Newfoundland in 1832. Nova Scotia was also the first part of Canada to win *responsible* government: government by a cabinet answerable to, and removable by, a majority of the assembly (January 1848). New Brunswick followed in February, the Province of Canada (a merger of Upper and Lower Canada formed in 1840) in March, Prince Edward Island in 1851, and Newfoundland in 1855.

By the time of Confederation in 1867, therefore, this system had been operating in most of what is now Central and Eastern Canada for almost 20 years. The Fathers of Confederation simply continued the system they knew, the system that was already working, and working well.

For the nation, there was a Parliament, with a Governor General representing the Queen, an appointed upper house, the Senate, and an elected lower house, the House of Commons. For every province there was a legislature, with a lieutenant-governor representing the Queen; for every province except Ontario, an appointed upper house, the legislative council, and an elected lower house, the legislative assembly. The new Province of Manitoba, created by the national Parliament in 1870, was given an upper house. British Columbia, which entered Canada in 1871, and Saskatchewan and Alberta, created by Parliament in 1905, never had upper houses. Newfoundland, which entered Canada in 1949, came in without one. Manitoba, Prince Edward Island, New Brunswick, Nova Scotia and Quebec have all abolished their upper houses.

How it operates

The Governor General and every lieutenant-governor governs through a cabinet, headed by a prime minister or premier (the two terms mean the same thing). If a general election, national or provincial, gives a party opposed to the cabinet in office a clear majority (that is, more than half the seats) in the House of Commons or the assembly, then the cabinet resigns, and the Governor General or lieutenant-governor calls on the leader of the victorious party to become prime minister and form a new cabinet. The prime minister chooses the other ministers, who are then formally appointed by the Governor General or, in the provinces,

the lieutenant-governor. If no party gets a clear majority, the cabinet that was in office before and during the election has two choices. It can resign, in which case the Governor General or lieutenant-governor will call on the leader of the largest opposition party to form a cabinet. Or the cabinet already in office can choose to stay in office and meet the newly-elected House—which, however, it must do promptly. In either case, it is the people's representatives in the newly-elected House who will decide whether the "minority" government (one whose own party has less than half the seats) shall stay in office or be thrown out.

If a cabinet is defeated in the House of Commons on a motion of censure or want of confidence, the cabinet must either resign (the Governor General will then ask the leader of the Opposition to form a new cabinet), or ask for a dissolution of Parliament and a fresh election.

In very exceptional circumstances, the Governor General could refuse a request for a fresh election. For instance, if an election gave no party a clear majority and the prime minister asked for a fresh election without even allowing the new Parliament to meet, the Governor General would have to say no. This is because, if "parliamentary government" is to mean anything, a newly-elected Parliament must at least be allowed to meet and see whether it can transact public business. Also, if a minority cabinet is defeated on a motion of want of confidence very early in the first session of a new Parliament, and there is a reasonable possibility that a government of another party can be formed, and get the support of the House of Commons, then the Governor General could refuse the request for a fresh election. The same is true for the lieutenant-governors of the provinces.

No elected person in Canada above the rank of mayor has a "term." Members of Parliament or of a provincial legislature are normally elected for not more than five years, but there can be, and have been, Parliaments and legislatures that have lasted less than a year. The prime minister can ask for a fresh election at any time but, as we have just noted, there may be circumstances in which he would not get it. The cabinet has no "term." Every cabinet lasts from the moment the prime minister is sworn in till he resigns or dies. For example, Sir John A. Macdonald was prime minister from 1878 till he died in 1891, right through the elections of 1882, 1887 and 1891, all of which he won. Sir Wilfrid Laurier was prime minister from 1896 till 1911, right through the elections of 1900, 1904 and 1908, all of which he won. He resigned after being defeated in the election of 1911. The same thing has happened in several

provinces. An American president or state governor, re-elected, has to be sworn in all over again. A Canadian prime minister or premier does not.

When a prime minister dies or resigns, the cabinet comes to an end. If this prime minister's party still has a majority in the Commons or the assembly, then the Governor General or lieutenant-governor must find a new prime minister at once. A prime minister who resigns has no right to advise the governor as to his successor unless asked, and even then his advice need not be followed. If he resigns because he has been defeated, the governor calls on the leader of the Opposition to form a government. If the prime minister dies, or resigns for personal reasons, then the governor consults leading members of the majority party as to who will be most likely to be able to form a government that can command a majority in the House. He then calls on the person he has decided has the best chance. This new prime minister will, of course, hold office only until the majority party has, in a national or provincial convention, chosen a new leader, who will then be called on to form a government.

The cabinet consists of a number of ministers. The national cabinet now usually has 30 or more, and provincial cabinets vary from about 10 to 26. Most of the ministers have "portfolios," that is, they are in charge of particular departments (Finance, External Affairs, Environment, Health and Welfare, etc.), and are responsible, answerable, accountable, to the House of Commons or the assembly for their particular departments. There are also, sometimes, ministers without portfolio, who are not in charge of any department; or ministers of state, who may be in charge of a particular section of a department, or of a "ministry," which is not a full-fledged department (for example, the Ministry of State for Science and Technology). The ministers collectively are answerable to the House of Commons or the assembly for the policy and conduct of the cabinet as a whole. If a minister does not agree with a particular policy or action of the government, he must either accept the policy or action, and, if necessary, defend it, or resign from the cabinet. This is known as "the collective responsibility of the cabinet," and is a fundamental principle of our form of government.

The cabinet is responsible for most legislation. It has the sole power to prepare and introduce tax legislation and legislation involving the expenditure of public money. These "money bills" must be introduced first in the House of Commons, and the House cannot *increase* either the tax or the expenditure. Money bills cannot be introduced in the Senate, and the Senate

cannot increase either a tax or an expenditure. However, any member of either house can move a motion to *decrease* a tax or an expenditure, and the house concerned can pass it, though this hardly ever happens.

A federal state

A federal state is one that brings together a number of different political communities with a common government for common purposes and separate "state" or "provincial" or "cantonal" governments for the particular purposes of each community. The United States of America, Canada, Australia and Switzerland are all federal states. Federalism combines unity with diversity. It provides, as Sir John A. Macdonald, Canada's first prime minister, said, "A general government and legislature for general purposes with local governments and legislatures for local purposes."

The word "confederation" is sometimes used to mean a league of independent states, like the United States from 1776 to 1789. But for our Fathers of Confederation, the term emphatically did not mean that. French-speaking and English-speaking alike, they said plainly and repeatedly that they were founding "a new nation," "a new political nationality," "a powerful nation, to take its place among the nations of the world," "a single great power."

They were very insistent on maintaining the identity, the special culture, and the special institutions of each of the federating provinces or colonies. Predominantly French-speaking and Roman Catholic, Canada East (Quebec) wanted to be free of the horrendous threat that an English-speaking and mainly Protestant majority would erode or destroy its rights to its language, its French-type civil law, and its distinctively religious system of education. Overwhelmingly English-speaking and mainly Protestant, Canada West (Ontario) was still smarting from the fact that Canada East members in the legislature of the united Province of Canada had thrust upon it a system of Roman Catholic separate schools that most of the Canada West members had voted against, and wanted to be free of what some of its leaders called "French domination." For their part, Nova Scotia and New Brunswick had no intention of being annexed or absorbed by the Province of Canada, of which they knew almost nothing and whose political instability and incessant "French-English" strife they distrusted.

On the other hand, all felt the necessity of union for protection against the threat of American invasion or American economic strangulation (for six months of the year, the Province of Canada was completely cut off from Britain, its main source of manufactured goods, except through American ports), and for economic growth and development. So the Fathers of Confederation were equally insistent on a real federation, a real "Union," as they repeatedly called it, not a league of states or of sovereign or semi-independent provinces.

The Fathers of Confederation were faced with the task of bringing together small, sparsely-populated communities scattered over immense distances. Not only were these communities separated by natural barriers that might well have seemed insurmountable, but they were also divided by deep divergences of economic interest, language, religion, law and education. Communications were poor and mainly with the world outside British North America.

To all these problems, they could find only one answer: federalism.

The provinces dared not remain separate, nor could they merge. They could, and did, form a federation, with a strong central government and Parliament, but also with an ample measure of autonomy and self-government for each of the federating communities.

Our Constitution

The *British North America (BNA) Act* was the instrument that brought the federation, the new nation, into existence. It was an act of the British Parliament. But, except for two small points, it is simply the statutory form of resolutions drawn up by delegates from what is now Canada. Not a single representative of the British government was present at the conferences that drew up those resolutions, or took the remotest part in them.

The two small points on which our Constitution is not entirely homemade are, first, the legal title of our country, "Dominion," and, second, the provisions for breaking a deadlock between the Senate and the House of Commons.

The Fathers of Confederation wanted to call the country "the Kingdom of Canada." The British government was afraid of offending the Americans so it insisted on the Fathers finding another title. They did, from Psalm 72: "He shall have dominion also from sea to sea, and from the river unto the ends of the earth." It seemed to fit the new nation like the paper on the wall. They explained to Queen Victoria that it was "intended to give dignity" to the Union, and "as a tribute to the monarchical principle, which they earnestly desire to uphold."

To meet a deadlock between the Senate and the House of Commons, the Fathers had made no provision. The British government insisted that they produce something. So they did: sections 26-28 of the act, which have never been used.

That the federation resolutions were brought into effect by an act of the British Parliament was the Fathers' deliberate choice. They could have chosen to follow the American example, and done so without violent revolution.

Sir John A. Macdonald, in the Confederation debates, made that perfectly clear. He said: "If the people of British North America after full deliberation had stated that it was for their interest, for the advantage of British North America to sever the tie (with Britain) I am sure that Her Majesty and the Imperial Parliament would have sanctioned that severance." But: "Not a single suggestion was made, that it could . . . be for the interest of the colonies . . . that there should be a severance of our connection . . . There was a unanimous feeling of willingness to run all the hazards of war (with the United States) rather than lose the connection."

Hence, the only way to bring the federation into being was through a British act.

That act, the *British North America Act, 1867* (now renamed the *Constitution Act, 1867*) contained no provisions for its own amendment, except a limited power for the provinces to amend their own constitutions. All other amendments had to be made by a fresh act of the British Parliament.

At the end of the First World War, Canada signed the peace treaties as a distinct power, and became a founding member of the League of Nations and the International Labour Organization. In 1926, the Imperial Conference recognized Canada, Australia, New Zealand, South Africa, the Irish Free State and Newfoundland as "autonomous communities, in no way subordinate to the United Kingdom in any aspect of their domestic or external affairs." Canada had come of age.

This gave rise to a feeling that we should be able to amend our Constitution ourselves, without even the most formal intervention by the British Parliament. True, that Parliament always passed any amendment we asked for. But more and more Canadians felt this was not good enough. The whole process should take place here. The Constitution should be "patriated," brought home.

Attempts to bring this about began in 1927. Till 1981, they failed, not because of any British reluctance to make the change but because the federal and provincial governments could not agree on a generally acceptable method of amendment. Finally, after more than half a century of federal-provincial conferences and negotiations, the Senate and the House of Commons, with the approval of nine provincial governments, passed the necessary Joint Address asking for the final British act. This placed the whole process of amendment in Canada, and removed the last vestige of the British Parliament's power over our country.

The *Constitution Act, 1867*, remains the basic element of our written Constitution.

But the written Constitution, the strict law of the Constitution, even with the latest addition, the *Constitution Act, 1982*, is only part of our whole working Constitution, the set of arrangements by which we govern ourselves. It is the skeleton; it is not the whole body.

Responsible government, the national cabinet, the prime minister, the bureaucracy, political parties, federal-provincial conferences: all these are basic features of our system of government. But the written Constitution does not contain one word about any of them (except for that phrase in the preamble to the act of 1867 about "a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom"). The flesh, the muscles, the sinews, the nerves of our Constitution have been added by legislation (for example, the *Elections Acts*, federal and provincial, the *House of Commons Act*, the *Legislative Assembly Acts*, the *Public Service Acts*), by custom (the prime minister, the cabinet, responsible government, political parties, federal-provincial conferences), by judgments of the courts (interpreting what the act of 1867 and its amendments mean), by agreements between the national and provincial governments.

If the written Constitution is silent on all these things, which are the living reality of our Constitution, what does it say? If it leaves out so much, what does it put in?

Before we answer that question, it is necessary to understand that our written Constitution, unlike the American, is not a single document. It is a collection of 24 documents: 13 acts of the British Parliament, seven of the Canadian, and four British orders-in-council.

The core of the collection is still the act of 1867. This, with the amendments added to it down to the end of 1981, did 12 things.

First, it created the federation, the provinces, the territories, the national Parliament, the provincial legislatures and some provincial cabinets.

Second, it gave the national Parliament power to create new provinces out of the territories, and also the power to change provincial boundaries with the consent of the provinces concerned.

Third, it set out the power of Parliament and of the provincial legislatures.

Fourth, it vested the formal executive power in the Queen, and created the Queen's Privy Council for Canada (the legal basis for the federal cabinet).

Fifth, it gave Parliament power to set up a Supreme Court of Canada (which it did, in 1875).

Sixth, it guaranteed certain limited rights equally to the English and French languages in the federal Parliament and courts and in the legislatures and courts of Quebec and Manitoba.

Seventh, it guaranteed separate schools for the Protestant and Roman Catholic minorities in Quebec and Ontario. It also guaranteed separate schools in any other province where they existed by law in 1867, or were set up by any provincial law after 1867. There were special provisions for Manitoba (created in 1870), which proved ineffective; more limited guarantees for Alberta and Saskatchewan (created in 1905); and for Newfoundland (which came into Confederation in 1949) a guarantee of separate schools for a variety of Christian denominations.

Eighth, it guaranteed Quebec's distinctive civil law.

Ninth, it gave Parliament power to assume the jurisdiction over property and civil rights, or any part of such jurisdiction, in the other provinces, provided the provincial legislatures consented. This power has never been used.

Tenth, it prohibited provincial tariffs.

Eleventh, it gave the provincial legislatures the power to amend the provincial constitutions, except as regards the office of lieutenant-governor.

Twelfth, it gave the national government (the Governor General-in-Council, that is, the federal cabinet) certain controls over the provinces: appointment, instruction and dismissal of lieutenant-governors (two have been dismissed); disallowance of provincial acts within one year after their passing (112 have been disallowed—the last in 1943—from every province except Prince Edward Island and Newfoundland); power of lieutenant-governors to send provincial bills to Ottawa, unassented to (in which case they do not go into effect unless the central executive assents within one year; of 70 such bills, the last in 1961, from every province but Newfoundland, only 14 have gone into effect).

These are the main things the written Constitution did as it stood at the end of 1981. They provided the legal framework within which we could, and did, adapt, adjust, manoeuvre, innovate, compromise, arrange, by what Prime Minister Sir Robert Borden called "the exercise of the commonplace quality of common sense."

The final British act of 1982, the *Canada Act*, as we have seen, provided for the termination of the

British Parliament's power over Canada and for the "patriation" of our Constitution. Under the terms of the *Canada Act*, the *Constitution Act, 1982* was proclaimed in Canada and "patriation" was achieved.

Under the *Constitution Act, 1982*, the *British North America Act* and its various amendments (1871, 1886, 1907, 1915, 1930, 1940, 1960, 1964, 1965, 1974, 1975) became the Constitution Acts, 1867-1975.

More important, it made four big changes in our Constitution.

First, it established four legal formulas or processes for amending the Constitution. Till 1982, there had never been any legal amending formula (except for a narrowly limited power given to the national Parliament in 1949, a power now superseded).

The first formula covers amendments dealing with the office of the Queen, the Governor General, the lieutenant-governors, the right of a province to at least as many seats in the House of Commons as it has in the Senate, the use of the English and French languages (except amendments applying only to a single province), the composition of the Supreme Court of Canada, and amendments to the amending formulas themselves.

Amendments of these kinds must be passed by the Senate and the House of Commons (or by the Commons alone, if the Senate has not approved the proposal within 180 days after the Commons has done so), and by the legislature of every province. This gives every single province a veto.

The second formula covers amendments taking away any rights, powers or privileges of provincial governments or legislatures; dealing with the proportionate representation of the provinces in the House of Commons; the powers of the Senate and the method of selecting senators; the number of senators for each province, and their residence qualifications; the constitutional position of the Supreme Court of Canada (except its composition, which comes under the first formula); the extension of existing provinces into the territories; the creation of new provinces; generally, the Canadian Charter of Rights and Freedoms (which is dealt with later).

Such amendments must be passed by the Senate and the House of Commons (or, again, the Commons alone if the Senate delays more than 180 days), and by the legislatures of two-thirds of the provinces with at least half the total population of all the provinces (that is, the total population of Canada excluding the territories). This means that any four provinces taken

together (for example, the four Atlantic provinces, or the four Western) could veto any such amendments. So could Ontario and Quebec taken together. The seven provinces needed to pass any amendment would have to include either Quebec or Ontario.

Any province can, by resolution of its legislature, opt out of any amendment passed under this formula that takes away any of its powers, rights or privileges; and if the amendment it opts out of transfers powers over education or other cultural matters to the national Parliament, Parliament must pay the province "reasonable compensation."

The third formula covers amendments dealing with matters that apply only to one province, or to several but not all provinces. Such amendments must be passed by the Senate and the House of Commons (or the Commons alone, if the Senate delays more than 180 days), and by the legislature or legislatures of the particular province or provinces concerned. Such amendments include any changes in provincial boundaries, or changes relating to the use of the English or French language in a particular province, or provinces.

The fourth formula covers changes in the executive government of Canada or in the Senate and House of Commons (other than those covered by the first two formulas). These amendments can be made by an ordinary act of the Parliament of Canada.

The second big change made by the *Constitution Act, 1982*, is that the first three amending formulas "entrench" certain parts of the written Constitution; that is, place them beyond the power of Parliament or any provincial legislature to touch.

For example, the monarchy cannot now be touched except with the unanimous consent of the provinces. Nor can the governor generalship, nor the lieutenant-governorships, nor the composition of the Supreme Court of Canada (nine justices, of whom three must be from Quebec; all of them appointed by the federal government and removable only by Address of the Senate and the House of Commons), nor the right of a province to at least as many members of the Commons as it has senators, nor the amending formulas themselves. On all of these, any single province can impose a veto. Matters coming under the second formula can be changed only with the consent of seven provinces with at least half the population of the 10.

The guarantees for the English and French languages in New Brunswick, Quebec and Manitoba cannot be changed except with the

consent both of the provincial legislatures concerned and the Senate and House of Commons (or the Commons alone, under the 180-day provision). The guarantees for denominational schools in Newfoundland cannot be changed except with the consent of the legislature of Newfoundland; nor can the Labrador boundary.

The amending process under the first three formulas can be initiated by the Senate, or the House of Commons, or a provincial legislature. The ordinary act of Parliament required by the fourth formula can, of course, be initiated by either house.

Third, the new *Constitution Act* sets out a Charter of Rights and Freedoms that neither Parliament nor any provincial legislature acting alone can change. Any such changes come under the second formula (or, where they apply only to one or more, but not all, provinces, the third formula).

The rights and freedoms guaranteed are:

(1) Democratic rights (for example, the right of every citizen to vote for the House of Commons and the provincial legislative assembly, and the right to elections at least every five years, though in time of real or apprehended war, invasion or insurrection, the life of a federal or provincial house may be prolonged by a two-thirds vote of the Commons or legislative assembly).

(2) Fundamental freedoms (conscience, thought, speech, peaceful assembly, association).

(3) Mobility rights (to enter, remain in, or leave Canada, and to move into, and earn a living in, any province subject to certain limitations, notably to provide for "affirmative action" programs for the socially or economically disadvantaged).

(4) Legal rights (a long list, including such things as the right to a fair, reasonably prompt, public trial by an impartial court).

(5) Equality rights (no discrimination on grounds of race, national or ethnic origin, religion, sex, age or mental or physical disability; again, with provision for "affirmative action" programs).

(6) Official language rights.

(7) Minority language education rights.

All these rights are "subject to such reasonable limits as can be demonstrably justified in a free and democratic society." What these limits might be, the courts will decide.

The equality rights come into force three years after the time of patriation. (This is to give time for revision of the multitude of laws, federal and provincial, which may require amendment or repeal.)

The fundamental, legal and equality rights in the Charter are subject to a "notwithstanding" clause. This allows Parliament, or a provincial legislature, to pass a law violating any of these rights (except the equality right that prohibits discrimination based on sex) simply by inserting in such law a declaration that it shall operate notwithstanding the fact that it is contrary to this or that provision of the Charter. Any such law can last only five years. But it can be re-enacted for further periods of five years. Any such legislation must apply equally to men and women.

The official language rights make English and French the official languages of Canada for all the institutions of the government and Parliament of Canada and of the New Brunswick government and legislature. Everyone has the right to use either language in Parliament and the New Brunswick legislature. The acts of Parliament and the New Brunswick legislature, and the records and journals of both bodies must be in both languages. Either language may be used in any pleading or process in the federal and New Brunswick courts. Any member of the public has the right to communicate with the government and Parliament of Canada, and the government and legislature of New Brunswick, and to receive available services, in either language where there is "a sufficient demand" for the use of English or French or where the nature of the office makes it reasonable. The Charter confirms the existing constitutional guarantees for English and French in the legislatures and courts of Quebec and Manitoba.

The minority language education rights are twofold.

(1) In every province, citizens of Canada with any child who has received or is receiving primary or secondary schooling in English or French have the right to have all their children receive their schooling in the same language, in minority language educational facilities provided out of public funds, where the number of children "so warrants." Also, citizens who have received their own primary schooling in Canada in English or French, and reside in a province where that language is the language of the English or French linguistic minority, have the right to have their children get their primary and secondary schooling in the language concerned, where numbers so warrant.

(2) In every province except Quebec, citizens whose mother tongue is that of the English or

French linguistic minority have the right to have their children get their primary and secondary schooling in the language concerned, where numbers so warrant. This right will be extended to Quebec only if the legislature or government of Quebec consents.

Anyone whose rights and freedoms under the Charter have been infringed or denied can apply to a court of competent jurisdiction "to obtain such remedy as the court considers appropriate and just." If the court decides that any evidence was obtained in a manner that infringed or denied rights and freedoms guaranteed under the Charter, it must exclude such evidence "if it is established that . . . the admission of it . . . would bring the administration of justice into disrepute."

The Charter (except for the language provisions for New Brunswick, which can be amended by joint action of Parliament and the provincial legislature) can be amended only with the consent of seven provinces with at least half the total population of the 10.

The Charter is careful to say that the guarantees it gives to certain rights and freedoms are "not to be construed as denying the existence of any other rights or freedoms that exist in Canada." It declares also that nothing in it "abrogates or derogates from any rights or privileges guaranteed by or under the Constitution of Canada in respect of denominational, separate or dissentient schools." These are, and remain, entrenched.

Before the Charter was added, our written Constitution entrenched certain rights of the English and French languages, the Quebec civil law, certain rights to denominational schools, and free trade among the provinces. Apart from these, Parliament and the provincial legislatures could pass any laws they saw fit, provided they did not jump the fence into each others' gardens. As long as Parliament did not try to legislate on subjects that belonged to provincial legislatures, and provincial legislatures did not try to legislate on subjects that belonged to Parliament, Parliament and the legislatures were "sovereign" within their respective fields. There were no legal limits on what they could do (though of course provincial laws could be disallowed by the federal cabinet within one year). The only ground on which the courts could declare either a federal or a provincial law unconstitutional (that is, null and void) was that it intruded into the jurisdictional territory of the other order of government (or, of course, had violated one of the four entrenched rights).

The Charter has radically changed the situation. Parliament and the legislatures will, of course,

still not be allowed to jump the fence into each others' gardens. But both federal and provincial laws can now be challenged, and thrown out by the courts, on the ground that they violate the Charter. This is something the Americans, with their Bill of Rights entrenched in their Constitution, have been familiar with for almost 200 years. For us, it is almost completely new, indeed revolutionary.

The fourth big change made by the *Constitution Act, 1982*, gives the provinces wider powers over their natural resources. Each province will now be able to control the export, to any other part of Canada, of the primary production from its mines, oil wells, gas wells, forests and electric power plants, provided it does not discriminate against other parts of Canada in prices or supplies. But the national Parliament will still be able to legislate on these matters, and if provincial and federal laws conflict, the federal will prevail. The provinces will also be able to levy indirect taxes on their mines, oil wells, gas wells, forests and electric power plants and primary production from these sources. But such taxes must be the same for products exported to other parts of Canada and products not so exported.

All these changes, especially the amending formulas and the Charter, are immensely important. But they leave the main structure of government, and almost the whole of the division of powers between the national Parliament and the provincial legislatures, just what they were before.

Incidentally, they leave the provincial legislatures their power to confiscate the property of any individual or corporation and give it to someone else, with not a penny of compensation to the original owner. In two cases, Ontario and Nova Scotia did just that, and the Ontario Court of Appeal ruled: "The prohibition 'Thou shalt not steal' has no legal force upon the sovereign body. And there would be no necessity for compensation to be given." The Charter does not change this. The only security against it is the federal power of disallowance (exercised in the Nova Scotia case) and the fact that today very few legislatures would dare to try it, save in most extraordinary circumstances: the members who voted for it would be too much afraid of being defeated in the next election.

The *Constitution Act, 1982*, makes other changes, and one of these looks very significant indeed, although how much it will really mean remains to be seen. The *BNA Act, 1867*, gave the national Parliament exclusive authority over "Indians, and lands reserved for the Indians," and the courts have ruled that "Indians" includes the Inuit. Till

1982, that was all the Constitution said about the native peoples.

The Constitution now has three provisions on the subject.

First, it says that the Charter's guarantee of certain rights and freedoms "shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada," including rights or freedoms recognized by the Royal Proclamation of 1763, and any rights or freedoms acquired by way of land claims settlement.

Second: "The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed," and the aboriginal peoples are defined as including the Indian, Inuit and Métis peoples.

Third, the prime minister of Canada is to convene, within one year, a constitutional conference of first ministers of the provinces, which will have as one item on its agenda "constitutional matters directly affecting the aboriginal peoples . . . including the identification and definition" of their rights "to be included in the Constitution of Canada," and the prime minister is to "invite representatives of those peoples to participate in the discussions on that item."

The *Constitution Act, 1982*, also contains a section on equalization and regional disparities. This proclaims: (1) that the national government and Parliament and the provincial governments and legislatures "are committed to promoting equal opportunities for the well-being of Canadians, furthering economic development to reduce disparities in opportunities, and providing essential public services of reasonable quality to all Canadians;" and (2) that the government and Parliament of Canada "are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation."

The 1982 act also provides that the guarantees for the English and French languages do not abrogate or derogate from any legal or customary right or privilege enjoyed by any other language, and that the Charter shall be interpreted "in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canada."

Finally, the act provides for English and French versions of the whole written Constitution, from the act of 1867 to the act of 1982, and makes both versions equally authoritative.

Powers of the national and provincial governments

The national Parliament has power "to make laws for the peace, order and good government of Canada," except for "subjects assigned exclusively to the legislatures of the provinces." The provincial legislatures have power over direct taxation in the province for provincial purposes, natural resources, prisons (except penitentiaries), charitable institutions, hospitals (except marine hospitals), municipal institutions, licences for provincial and municipal revenue purposes, local works and undertakings (with certain exceptions), incorporation of provincial companies, solemnization of marriage, property and civil rights in the province, the creation of courts and the administration of justice, fines and penalties for breaking provincial laws, matters of a merely local or private nature in the province, and education (subject to certain rights of the Protestant and Roman Catholic minorities in any province, and of particular denominations in Newfoundland).

Subject to the limitations imposed by the *Constitution Act, 1982*, the provinces can amend their own constitutions by an ordinary act of the legislature. They cannot touch the office of lieutenant-governor; they cannot restrict the franchise or qualifications for members of the assemblies or prolong the lives of their legislatures except as provided for in the Charter of Rights and Freedoms.

Of course the power to amend provincial constitutions is restricted to changes in the internal machinery of the provincial government. Provincial legislatures are limited to those powers explicitly given to them by the written Constitution. So no provincial legislature can take over powers belonging to the Parliament of Canada. Nor could any provincial legislature pass an act taking the province out of Canada. No such power is to be found in the written Constitution, so no such power exists.

Similarly, of course, Parliament cannot take over any power of a provincial legislature, nor could Parliament expel any province from the federation.

Parliament and the provincial legislatures both have power over agriculture, immigration and over certain aspects of natural resources; but if their laws conflict, the national law prevails.

Parliament and the provincial legislatures also have power over old age, disability and survivors' pensions; but if their laws conflict, the provincial power prevails.

By virtue of the *Constitution Act, 1867*, everything not mentioned as belonging to the provincial legislatures comes under the national Parliament.

This looks like an immensely wide power. It is not, in fact, as wide as it looks, because the courts have interpreted the provincial powers, especially "property and civil rights," as covering a very wide field. As a result, all labour legislation (maximum hours, minimum wages, safety, workmen's compensation, industrial relations) comes under provincial law, except for certain industries such as banking, broadcasting, air navigation, atomic energy, shipping, interprovincial and international railways, telephones, telegraphs, pipelines, grain elevators, enterprises owned by the national government, and works declared by Parliament to be for the general advantage of Canada or of two or more of the provinces. Social security (except for Unemployment Insurance, which is purely national, and the shared power over pensions) comes under the provinces. However, the national Parliament has, in effect, established nation-wide systems of hospital insurance and medical care by making grants to the provinces (or, for Quebec, yielding some of its field of taxes) on condition that their plans reach certain standards.

The courts' interpretation of provincial and national powers has put broadcasting and air navigation under Parliament's general power to make laws for the "peace, order and good government of Canada," but otherwise has reduced it to not much more than an emergency power, for wartime, or grave national crises like nation-wide famine or epidemics, or massive inflation, though some recent cases go beyond this.

However, the Fathers of Confederation, not content with giving Parliament what they thought an ample general power, added, "for greater certainty," a long list of examples of exclusive national powers: taxation, direct and indirect; regulation of trade and commerce (the courts have interpreted this to mean interprovincial and international trade and commerce); "the public debt and property" (this enables Parliament to make grants to individuals—such as Family Allowances—or to provinces: hospital insurance and medicare, higher education, public assistance to the needy, and equalization grants to bring the standards of health, education and general welfare in the poorer provinces up to an average national standard); the Post Office; the census and statistics; defence; beacons, buoys, lighthouses and Sable Island;* navigation and shipping; quarantine; marine hospitals; the fisheries; interprovincial and international ferries, shipping, rail-

ways, telegraphs, and other such international or interprovincial "works and undertakings"—which the courts have interpreted to cover pipelines and telephones; money and banking; interest; bills of exchange and promissory notes; bankruptcy; weights and measures; patents; copyrights; Indians and Indian lands (the courts have interpreted this to cover Inuit as well); naturalization and aliens; the criminal law and procedure in criminal cases; the general law of marriage and divorce; local works declared by Parliament to be "for the general advantage of Canada or of two or more of the provinces" (this has been used many times, notably to bring atomic energy and the grain trade under exclusive national jurisdiction). A 1940 constitutional amendment gave Parliament exclusive power over Unemployment Insurance and a specific section of the act of 1867 gives it power to establish courts "for the better administration of the laws of Canada." This has enabled Parliament to set up the Supreme Court of Canada and the Federal Court.

As already noted, the national Parliament can amend the Constitution in relation to the executive government of Canada and the Senate and the House of Commons, except that it cannot touch the office of the Queen or the Governor General, nor those aspects of the Senate and the Supreme Court of Canada entrenched by the amending formulas.

Though Parliament cannot transfer any of its powers to a provincial legislature, nor a provincial legislature any of its powers to Parliament, Parliament can delegate the administration of a federal act to provincial agencies (as it has done with the regulation of interprovincial and international highway traffic); and a provincial legislature can delegate the administration of a provincial act to a federal agency. This "administrative delegation" is an important aspect of the flexibility of our Constitution.

* The Fathers of Confederation evidently felt that Sable Island, "the graveyard of the Atlantic," was such a menace to shipping that it must be under the absolute control of the national government, just like lighthouses. So they placed it under the exclusive legislative jurisdiction of the national Parliament (by section 91, head 9, of the act of 1867). They also (by the third schedule of that act) transferred the actual ownership from the Province of Nova Scotia to the Dominion of Canada, just as they did with the Nova Scotia lighthouses.

Canadian government and American: a contrast

Canada and the United States are both democracies. They are also both federal states. But there are important differences in the way Canadians and Americans govern themselves.

One basic difference is that the United States is a country of one basic language and culture. It has just one official language, for its federal government and for every state. Canada is a country of two basic languages and cultures. The Fathers of Confederation deliberately chose to make it so.

Our official recognition of bilingualism and biculturalism is limited, but expanding. For example, it was at the specific request of the New Brunswick government that the adoption of French and English as the official languages of that province was enshrined in the Constitution.

Ontario, which has the largest number of French-speaking people outside Quebec, has provided French schools and an increasing range of services in French for Franco-Ontarians. Several other provinces have taken steps in the same direction.

But under the Constitution, every province except Quebec, New Brunswick and Manitoba is absolutely free to have as many official languages as it pleases, and they need not include either English or French. For example, Nova Scotia could make Gaelic its sole official language, or one of two, three or a dozen official languages in that province. Alberta could make Ukrainian its sole official language, or Ukrainian, Polish and classical Greek its three official languages. Quebec, New Brunswick and Manitoba also are free to have as many official languages as they please, but they must include English and French.

A second basic difference between our Constitution and the American is, of course, that we are a constitutional monarchy and they are a republic. That looks like only a formal difference. It is very much more, for we have parliamentary-cabinet government, while the Americans have presidential-congressional.

What does that mean? What difference does it make?

First, in the United States the head of state and the head of the government are one and the same. The president is both at once. Here, the Queen, ordinarily represented by the Governor General, is the head of state, and the prime minister is the head of the government. Does that make any real difference? Yes: in Canada, the head of state can, in exceptional circumstances, protect Parliament and the people against

prime minister and ministers who may forget that "minister" means "servant," and may try to make themselves masters. For example, the head of state could refuse to let a cabinet dissolve a newly-elected House of Commons before it could even meet, or could refuse to let ministers bludgeon the people into submission by a continuous series of general elections. The American head of state cannot restrain the American head of government because they are the same person.

For another thing, presidential-congressional government is based on a separation of powers. The American president cannot be a member of either house of Congress. Neither can any of the members of his cabinet. Neither he nor any member of his cabinet can appear in Congress to introduce a bill, or defend it, or answer questions, or rebut attacks on policies. No member of either house can be president or a member of the cabinet.

Parliamentary-cabinet government is based on concentration of powers. The prime minister, and every other minister, must, by custom (though not by law) be a member of one house or the other, or get a seat in one house or the other within a short time of appointment. All government bills must be introduced by a minister or someone speaking on his or her behalf, and ministers must appear in Parliament to defend government bills, answer daily questions on government actions or policies, and rebut attacks on such actions or policies.

In the United States, the president and every member of both houses is elected for a fixed term: the president for four years, the senators for six, the members of the House of Representatives for two. The only way to get rid of a president before the end of his four-year term is to impeach him, which is very hard to do, and has never been done and only twice even attempted.

As the president, the senators and the representatives are elected for different periods, it can happen, and often does, that the president belongs to one party while the opposing party has a majority in either the Senate or the House of Representatives or both. So for years on end, the president may find his legislation and his policies blocked by an adverse majority in one or both houses. He cannot appeal to the people by dissolving either house, or both: he has no such power, and the two houses are there for their fixed terms, come what may, till the constitutionally fixed hour strikes.

And even when the elections for the presidency, the House of Representatives and one-third of the Senate take place on the same day, as they do every four years, the

result may be a Republican president, a Democratic Senate and a Republican House of Representatives or various other mixtures.

A president, accordingly, may have a coherent program to present to Congress. He may get senators and representatives to introduce the bills he wants passed. But each house can add to each of his bills, or take things out of them, or reject them outright, and what emerges from the tussle may bear little or no resemblance to what the president wanted. The majority in either house may have a coherent program on this or that subject; but the other house can add to it, or take things out of it, or throw the whole thing out; and again, what (if anything) emerges may bear little or no resemblance to the original. And even if the two houses agree on something, the president can, and often does, veto the bill, and his veto can be overridden only by a two-thirds majority in both houses.

So when an election comes, the president, the senator, the representative, reproached with not having carried out his promises can always say: "Don't blame me! I sent the bill to Congress, and the Senate (or the representatives, or both) threw it out, or mangled it beyond recognition;" "I introduced the bill I'd promised, in the Senate, but the House of Representatives threw it out or reduced it to shreds and tatters (or the president vetoed it);" "I introduced my bill in the House of Representatives, but the Senate rejected it or made mincemeat of it (or the president vetoed it). Don't blame me!"

So it ends up that nobody—not the president, not the senators, not the representatives—can be held really responsible for anything done or not done. Everybody concerned can honestly and legitimately say it was not his fault.

True, a dissatisfied voter can vote against a president, a representative or a senator. But no matter what the voters do, the situation remains essentially the same. The president is there for four years. No matter how often either house votes against his measures, there he stays. If, half-way through the president's four-year term, the elections for the House and Senate go against him, he still stays in office for the remaining two years. And he cannot get rid of an adverse House or Senate by ordering a new election. The senators are there for six years, the representatives for two years.

Our Canadian system is very different. Nobody is elected for a fixed term. All important legislation is introduced by the government, and all money bills *must* be introduced by the government and neither house can raise the amounts of money involved. As long as the

government can keep the support of a majority in the House of Commons, it can pass any legislation it sees fit. If it loses its majority support in the House of Commons, then it must either make way for a government of the opposite party or call a fresh election. If it simply makes way for a government of the opposite party, then that government, as long as it holds its majority in the House of Commons, can pass any legislation it sees fit; and if it loses that majority, then it, in its turn, must either make way for a new government or call a fresh election. In the United States, president and Congress can be locked in fruitless combat for years on end. In Canada, the government and the House of Commons cannot be at odds for more than a few weeks at a time. If they differ on any matter of importance, then, promptly, there is either a new government or a new House of Commons.

Presidential-congressional government is neither responsible nor responsive. If the electors, half-way through a president's four years, vote against his policies, he not only can, but must, remain in office (with enormous powers) until his term expires. The adverse majority in one or both houses can block many things he may want to do. But it cannot put him out. He can veto bills passed by both houses. But he cannot appeal to the people by calling an election to give him a Congress that will support him. A president can't get rid of an adverse Congress, and Congress can't get rid of an adverse president.

Parliamentary-cabinet government, by contrast, is both responsible and responsive. If the House of Commons votes want of confidence in a cabinet, that cabinet must step down and make way for a new government formed by the official opposition party, forthwith, or call an election right away so the people can decide which party will govern.

An American president can be blocked by one house or both for years on end. A Canadian prime minister, blocked by the House of Commons, must either make way for a new prime minister, or allow the people to elect a new House of Commons that will settle the matter, one way or another, within two or three months. That is real responsibility.

Furthermore, in Canada, if a great new issue of public policy arises, on which the cabinet may be out of tune with an overwhelming public opinion, the Opposition in the House can obstruct and filibuster and thereby force a cabinet even with a substantial majority to let the people decide the issue in an election. The Conservatives, in opposition, did precisely this on the issue of reciprocity in 1911, and won the ensuing election. That is real responsiveness.

A third basic difference between our system and the Americans' is that custom, usage, practice, and "convention," play a far larger part in our Constitution than in theirs. For example, the president of the United States is right there in the written Constitution, with all the essential powers of the office in black and white, unchangeable except by formal constitutional amendment. The prime minister of Canada is not so much as mentioned in the written Constitution, and the only legal basis for the position in any act of the Parliament of Canada is a passage in the *Senate and House of Commons Act* mentioning "the person holding the recognized position of First Minister," and provision for the salary of that person in the *Salaries Act*. There is nothing in any act about how he or she is appointed or removed, or what his or her powers are. There is nothing in any act requiring any minister to be a member of either house; it is only by custom that he or she must have a seat, or get one within a reasonable time. There is nothing in any law to say that a government that loses its majority in the House of Commons *must* either resign or call a fresh election.

A fourth basic difference between the American and Canadian systems is in the type of federalism they embody. The American system was originally highly decentralized. The federal Congress was given a short list of specific powers; everything not mentioned in that list belonged to the states "or to the people" (that is, was not within the power of either Congress or any state legislature). "States' rights" were fundamental. The Fathers of Confederation, gazing with horror at the American Civil War, decided that "states' rights" were precisely what had caused it, and acted accordingly.

"Here," said Sir John A. Macdonald, "we have adopted a different system. We have expressly declared that all subjects of general interest not distinctly and exclusively conferred upon the local governments and legislatures shall be conferred upon the general government and legislature. We have thus avoided that great source of weakness that has been the disruption of the United States. We thereby strengthen the central Parliament, and make the Confederation one people and one government, instead of five peoples and five governments, with merely a point of authority connecting us to a limited and insufficient extent."

The Fathers also, as we have seen, gave a long list of specific examples of exclusive national powers. They further provided that the members of the Senate, and all judges from county courts up (except judges of probate in Nova Scotia and New Brunswick) should

be appointed by the national government, and that all lieutenant-governors of the provinces should be appointed, instructed and removable by the national government. They gave the national government and Parliament certain specific powers to protect the educational rights of the Protestant and Roman Catholic minorities of the Queen's subjects. They gave the national government power to disallow (wipe off the statute book) within one year of their passage, any acts of provincial legislatures.

In both the United States and Canada, however, the precise meaning of the written Constitution is settled by the courts. In the United States the courts have, in general, so interpreted the Constitution as to widen federal and narrow state power. In Canada, the courts (notably the judicial committee of the British Privy Council, which, till 1949, was our highest court) have in general so interpreted the *Constitution Act, 1867*, as to narrow federal power and widen provincial power. The result is that the United States is, in actual fact, now a much more highly centralized federation than Canada, and Canada has become perhaps the most decentralized federation in the world. Nonetheless, the fact that under our Constitution the powers not specifically mentioned come under the national Parliament gives the central authority enough strength and leeway to meet many of the changed and changing conditions the years have brought.

The rule of law and the courts

Responsible government and federalism are two cornerstones of our system of government. There is a third, without which neither of the first two would be safe: the rule of law.

What does the rule of law mean?

It means that everyone is subject to the law; that no one, no matter how important or powerful, is above the law: not the government; not the prime minister, or any other minister; not the Queen or the Governor General or any lieutenant-governor; not the most powerful bureaucrat; not the armed forces; not Parliament itself, or any provincial legislature. None of these has any powers except what are given to it by law: by the *BNA Act* or its amendments; by a law passed by Parliament or a provincial legislature; or by the Common Law of England, which we inherited, and which, though enormously modified, added to, and subtracted from by our own Parliament or provincial legislatures, remains the basis of our constitutional law, our criminal law, and the civil law (property and civil rights) of the whole country except Quebec.

If anyone were above the law, none of our liberties would be safe.

What keeps the various authorities from getting above the law, doing things the law forbids, exercising powers the law has not given them?

The courts. If they try anything of the sort, they will be brought up short by the courts.

But what's to prevent them from bending the courts to their will?

The great principle of the independence of the judiciary, which is even older than responsible government. Responsible government goes back only about 200 years. The independence of the judiciary goes back almost 300 years to the *English Act of Settlement of 1701*, which resulted from the English Revolution of 1688. That act provided that the judges, though appointed by the King (nowadays, of course, on the advice of a responsible cabinet) could be removed only if both houses of Parliament, by a formal Address to the Crown, asked for their removal. If a judge gave a decision the government disliked, it could not touch him, unless both houses agreed. In the almost three centuries that have followed, only one judge in the United Kingdom has been so removed, and none since 1830.

The Constitution provides that almost all our courts shall be provincial, that is, created by the provincial legislatures. But it also provides

that the judges of all these courts from county courts up (except courts of probate in Nova Scotia and New Brunswick) shall be appointed by the federal government. What is more, it provides that judges of the provincial "superior courts" (the Superior Court of Quebec, the supreme courts of the other provinces, and all the provincial courts of appeal) shall be removable only on address to the Governor General by both Houses of Parliament. The acts setting up the Supreme Court of Canada and the Federal Court have the same provision. No judge of any Canadian superior court has ever been so removed. All of them are perfectly safe in their positions, no matter how much the government may dislike any of their decisions. The independence of the judiciary is even more important in Canada than in Britain, because in Canada the Supreme Court interprets the written Constitution, and so defines the limits of federal and provincial powers.

With the inclusion of the Charter of Rights and Freedoms, the role of the courts will become even more important, since they will have the tasks of enforcing the rights and of making the freedoms effective.

Judges of the county courts can be removed only if one or more judges of the Supreme Court of Canada, or the Federal Court, or any provincial superior court, after inquiry, report that they have been guilty of misbehaviour, or have shown inability or incapacity to perform their duties.

The Supreme Court of Canada, established by an act of the national Parliament in 1875, consists of nine judges, three of whom must come from the Quebec Bar. The judges are appointed by the Governor General on the advice of the national cabinet, and hold office till they reach 75. The Supreme Court has the final decision not only on constitutional questions but also on defined classes of important cases of civil and criminal law. It deals also with appeals from decisions of the provincial courts of appeal.

The institutions of our federal government

By the *Constitution Act, 1867*, "the executive government of and over Canada is declared to continue and be vested in the Queen." She acts, ordinarily through the Governor General, whom she appoints, on the advice of the Canadian prime minister. The Governor General normally holds office for five years, though the tenure may be extended for a year or so.

Parliament consists of the Queen, the Senate and the House of Commons.

The Queen

The Queen is the formal head of the Canadian state. She is represented federally by the Governor General, provincially by the lieutenant-governors. Federal acts begin: "Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and the House of Commons, enacts as follows;" provincial acts begin with similar words. Parliament (or the provincial legislature) meets only at the royal summons: no House of Parliament (or legislature) is equipped with a self-starter. No bill, federal or provincial, becomes law without the Royal Assent. The monarch has, on occasion, given the assent personally to federal acts, but ordinarily the assent is given by the Governor General or his deputy, and to provincial acts invariably by the lieutenant-governor.

The Governor General and the lieutenant-governors have the right to be consulted by their ministers, and the right to encourage or warn them. But they almost invariably must act on their ministers' advice, though there may be very rare occasions when they must, or may, act without advice or even against the advice of the ministers in office.

The Senate

The Senate has 104 members: 24 from the Maritime provinces (10 from Nova Scotia, 10 from New Brunswick, four from Prince Edward Island); 24 from Quebec; 24 from Ontario; 24 from the Western provinces (six each from Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia); six from Newfoundland; and one each from the Yukon Territory and the Northwest Territories. There is provision also for four or eight extra senators, one — or two — from the Maritime provinces, from Quebec, from Ontario and from the West; but this has never been used.

The senators are appointed by the prime minister. They hold office till age 75 unless they miss two consecutive sessions of Parliament. Till 1965, they held office for life, and the few remaining senators appointed before that date retain their seats. Senators must be at least 30 years old, and must have real estate worth

$4,000 net, and total net assets of at least $4,000. They must reside in the province or territory for which they are appointed: in Quebec, they must reside, or have their property qualification, in the particular one of Quebec's 24 senatorial districts for which they are appointed.

The Senate can initiate any bills except money bills. It can amend, or reject, any bill whatsoever. It can reject any bill as often as it sees fit. No bill can become law unless it has been passed by the Senate.

In theory these powers are formidable. But the Senate has not rejected a bill for over 40 years, and it very rarely makes any amendment that touches the principle of a bill. The many amendments it does make are almost always clarifying, simplifying, tidying-up amendments, and are almost always accepted by the House of Commons. The Senate's main work is done in its committees, where it goes over bills clause by clause, and hears evidence, often voluminous, from groups and individuals who would be affected by the particular bill under review. This committee work is especially effective because the Senate has many members with specialized knowledge and long years of legal, business or administrative experience. There are ex-ministers, ex-premiers of provinces, ex-mayors, eminent lawyers and experienced farmers.

In recent decades, the Senate has taken on a new job: investigating important public problems such as poverty, unemployment, inflation, the aging, land use, science policy, Indian affairs, relations with the United States, and the efficiency (or lack of it) of government departments. These investigations have produced valuable reports, which have often led to changes in legislation or government policy. The Senate usually does this kind of work far more cheaply than Royal Commissions or task forces, because its members are paid already and it has a permanent staff at its disposal.

The House of Commons

The House of Commons is the major law-making body. It has 282 members, one from each of 282 constituencies. In each constituency, or riding, the candidate who gets the largest vote is elected, even if his or her vote is less than half the total. The number of constituencies is changed after every census, by a *Redistribution Act* that allots parliamentary seats roughly on the basis of population. Every province must have at least as many members in the Commons as it has in the Senate. The constituencies vary somewhat in size, within prescribed limits. The present distribution is as follows:

Area	*Seats*
Ontario	95
Quebec	75
British Columbia	28
Alberta	21
Manitoba	14
Saskatchewan	14
Nova Scotia	11
New Brunswick	10
Newfoundland and Labrador	7
Prince Edward Island	4
Northwest Territories	2
Yukon Territory	1
Total	282

Political parties

Our system could not work without political parties. Our major existing federal parties—Progressive Conservative, Liberal, and New Democratic—were not created by any law, though they are now recognized by the law. We, the people, have created them ourselves. They are voluntary associations of people who hold broadly similar opinions on public questions.

The party that wins the largest number of seats in a general election ordinarily forms the government. Its leader becomes prime minister. But if the government in office before an election comes out of the election with the second largest number of seats, it has the right to meet the new House of Commons and see whether it can get enough support from the minor parties to give it a majority. It may find itself able to carry on. This happened in 1925-26 and in 1972.

The second largest party (or, in the circumstances just described, the largest) becomes the official Opposition, and its leader becomes "the person holding the recognized position of leader of the Opposition." The leader of the Opposition gets the same salary as a minister. The leader of any party which has at least 12 seats also gets a higher salary than an ordinary MP. These parties also get public money for research.

Why? Because we want criticism, we want watchfulness, we want the possibility of an effective alternative government if we are displeased with the one we have. The party system reflects the waves of opinion as they rise and wash through the country. There is much froth, but deep swells move beneath them, and they set the course of the ship.

The prime minister

As we have already noted, the prime ministership (premiership), like the parties, is not created by law, though it is recognized by the law. The prime minister is, normally, a member of the House of Commons (there have been two in the Senate, in 1891-92 and 1894-96). A

non-member could hold the office but would, by custom, have to get elected to a seat very soon. If the prime minister loses his seat in an election, he can remain prime minister as long as his party keeps a majority in the House of Commons, though again, he must, by custom, win a seat very promptly. The traditional way of arranging this is to have a member of the majority party resign, thereby creating a vacancy, which gives the defeated prime minister or non-member party leader the opportunity to run in a by-election.

The prime minister is appointed by the Governor General. Ordinarily, the appointment is automatic. If the Opposition wins more than half the seats in an election, or if the government is defeated in the House of Commons and resigns, the Governor General must call on the leader of the Opposition to form a new government.

The prime minister used to be described as "the first among equals" in the cabinet, or as "a moon among minor stars." This is no longer so. He is now incomparably more powerful than any of his colleagues. Not only does he choose them in the first place, but he can also ask any minister to resign, and if the minister refuses, the prime minister can advise the Governor General to remove him and the advice would invariably be followed. Cabinet decisions do not necessarily go by majority vote. A strong prime minister, having listened to the opinions of all his colleagues, and finding most, or even all, opposed to his own view, may simply announce that his view is the policy of the government, and, unless his dissenting colleagues are prepared to resign, they must bow to his decision.

The cabinet

As mentioned above, the prime minister chooses the members of the cabinet. All of them must be or become members of the Queen's Privy Council for Canada. Privy Councillors are appointed by the Governor General on the advice of the prime minister, and membership is for life, unless a member is dismissed by the Governor General on the same advice, which has never happened. All cabinet ministers and former cabinet ministers, the Chief Justice of Canada and former chief justices and ex-Speakers of both houses are always members, and various other prominent citizens are made members simply as a mark of honour. The Privy Council as such meets only very rarely, on a few ceremonial occasions such as the accession of a new King or Queen. The cabinet, "the Committee of the Privy Council," is the operative body.

By custom, almost all the members of the cabinet must be members of the House of Commons, or, if not

already members, must win seats. Since Confederation, 70 men who were not members of either house have been appointed to the cabinet, but they had to get seats in the House or the Senate within a reasonable time, or resign from the cabinet. General McNaughton was Minister of National Defence for nine months without a seat in either house; but after he had twice failed to get elected to the Commons, he had to resign. Senators can be members of the cabinet: the first cabinet, of 13 members, had five senators. But since 1911, *usually,** there has been only one cabinet minister in the Senate, and that one without portfolio, the leader of the government in the Senate. Of course no senator can sit in the House of Commons, and no member of the House of Commons can sit in the Senate. But a minister from the House of Commons may, by invitation of the Senate, come to that chamber and speak, though not vote.

* Since the general election of 1979, there have been three or four senators in the cabinet. The Conservatives, in 1979, elected very few MPs from Quebec, and the Liberals, in 1980, only two from the four Western provinces. So both parties had to eke out the necessary cabinet representation for the respective provinces by appointing more senators to the cabinet.

By custom, every province must, if possible, have at least one cabinet minister. Of course, if a province does not elect any government supporters, this becomes difficult. But in that case, the prime minister may put a senator from that province into the cabinet; or he may get some member from another province to resign his seat and then try to get a person from the "missing" province elected there. In 1921, the Liberals did not elect a single member from Alberta. The prime minister, Mr. King, solved the problem of Alberta representation in the cabinet by appointing Hon. Charles Stewart, Liberal ex-premier of Alberta, and getting him elected for the Quebec constituency of Argenteuil. Whether Mr. King's ploy would work now is quite another question. The voters of today do not always look with favour upon outside candidates "parachuted" into their ridings. The smallest province, Prince Edward Island, has often gone unrepresented in the cabinet for years at a stretch.

By custom also, Ontario and Quebec must have 10 or 12 ministers each, provided each province has elected enough government supporters to warrant such a number. By custom, at least one minister from Quebec must be an English-speaking Protestant, and there must be at least one minister from the French-speaking minorities outside Quebec, normally from New Brunswick or Ontario, or both. It used to be necessary to have also at least one English-speaking (usually Irish) Roman Catholic minister, and in

recent years Canada's multicultural nature has been reflected in cabinet representation from Jewish and non-"English," non-"French," ethnic minorities.

The Speakers

The Speaker of the Senate is appointed by the cabinet.

The Speaker of the House of Commons is elected by the House itself, after each general election. He or she must be a member of the House. The Speaker is its presiding officer, decides all questions of procedure and order, controls the House of Commons staff and is expected to be impartial, non-partisan, and as firm in enforcing the rules against the prime minister as against the humblest Opposition backbencher.

The Speaker is, by custom, chosen from members of the party in power, though there are cases (the most recent in 1979) where a Speaker of one party carried on after a change of government, and one (1957) where the government was ready to support a member from one of the minor parties. The Speaker sometimes drops his or her membership in a party, and runs in the next general election as an independent. In both houses, by custom, the speakership alternates between French-speaking and English-speaking members, and in the House of Commons, if the Speaker is English-speaking, the deputy speaker is French-speaking, and vice versa. The deputy speaker is sometimes chosen from the Opposition.

What goes on in Parliament

Opening of a session

If the opening of a session also marks the beginning of a newly-elected Parliament, you will find the members of the House of Commons milling about in their chamber, a body without a head. On a signal, the great doors of the chamber are slammed shut. They are opened again after three knocks, and the Gentleman Usher of the Black Rod makes his appearance from the Senate. He has been sent by the deputy of the Governor General, who is not allowed to enter the Commons, to announce that His Honour the Deputy of the Governor General desires the immediate attendance of Honourable Members in the Chamber of the Honourable the Senate. The members then proceed to the Senate Chamber, where the Speaker of the Senate says: "I have it in command to let you know that His Excellency the Governor General does not see fit to declare the causes of his summoning the present Parliament of Canada until the Speaker of the House of Commons shall have been chosen according to law." The members then return to their own chamber and elect their Speaker.

In the afternoon, the Governor General arrives in the Senate, Black Rod is again dispatched to summon the House of Commons, and the members troop up again to stand at the bar of the Upper House. The Speaker then informs the Governor General of his or her election, and asks for His Excellency's confirmation of all the traditional rights and privileges of the Commons. The Speaker of the Senate delivers that confirmation, and the Governor General delivers the Speech from the Throne, partly in English, partly in French.

The speech, which is written by the cabinet, sets forth the government's view of the condition of the country and the policies it will follow, and the bills it will introduce, to deal with that condition. The members of the House of Commons then return to their own chamber, where, normally, the prime minister immediately introduces a Bill Respecting the Administration of Oaths of Office. This is a dummy bill, never heard of again till the opening of the next session. It is introduced to re-assert the House of Commons' right to discuss any business it sees fit before considering the Speech from the Throne. This right was first asserted by the English House of Commons more than 300 years ago, and is re-asserted there every session, by a similar *pro forma* Bill No. 1.

This formal re-assertion of an ancient right of the Commons has been of very great practical use in

Canada, more than once. In 1950, for example, a nation-wide railway strike demanded immediate action by Parliament. So the moment the House came back from the Senate Chamber, the prime minister introduced Bill No. 1, but this time no dummy; this time a bill to end the strike, to send the railway workers back to work, and this bill was put through all its stages, passed by both houses, and received Royal Assent before either house considered the Speech from the Throne at all. Had it not been for the traditional assertion of the right of the Commons to do anything it saw fit before considering the speech, this essential, emergency legislation would have been seriously delayed.

The address in reply to the Speech from the Throne is, however, normally the first real business of each session (a "sitting" of the House lasts a day; a "session" lasts for months, and may even last for over a year, though there must be at least one session per year). A government supporter moves, and another government supporter seconds, a motion for an address of thanks to the Governor General for the gracious speech. The opposition parties move amendments critical of the government and its policies, and expressing want of confidence in the government. Debate on this address and the amendments is limited to eight days, and ranges over the whole field of the nation's business.

A working day in the Commons

At 2 o'clock in the afternoon (11 in the morning on Fridays), the Speaker takes the chair. The sergeant-at-arms lays the mace (a gold-plated war club, symbol of the House's authority) on the long table in front of the Speaker, and the Speaker reads the daily prayer. Government supporters sit to the Speaker's right, members of opposition parties to the left. The first few rows of desks on the government side, near the centre, are occupied by the prime minister and the cabinet. Opposite them sit the leader of the official Opposition and the chief members of his party. The leaders of the smaller opposition parties sit in the front row farther down the chamber, at the opposite end from the Speaker. At the long table sit the clerk of the House and the clerks assistant, who keep the official record of decisions of the House. At desks in the wide space between government and Opposition sit the Hansard reporters, English and French, who take down the speeches word for word, for publication the next day. There is simultaneous translation, English and French, for all speeches, and all the proceedings are televised and recorded.

After certain routine proceedings comes the question period, when members (chiefly Opposition) question ministers on government actions and policies. This is usually a very lively 45 minutes, and is a most important part of the process of keeping the government responsible and responsive.

Most of the rest of the day is taken up with bills, which are in fact proposed laws. Any member can introduce a bill, but most of the time is reserved for bills introduced by the government.

A cabinet minister or back-bench member proposing a bill first moves for the House's "leave" to introduce it. This is almost invariably given automatically, and always without debate. Next comes the motion that the bill be read a first time, and printed. This also is almost invariably automatic, and, again, always without debate. On a later day comes the motion for second reading. This is the stage at which members debate the principle of the bill. If it passes second reading, it goes to a committee of the House. Usually, nowadays, it is a standing committee, of which there are 20, set up after each election, for the whole of that Parliament, that is, until a new house is elected. Most of these committees have 20 members, and the parties are represented in proportion to their strength in the House itself. Money bills, tax bills, and expenditure bills are dealt with by the whole House acting as a committee.

Committees, sitting under less formal rules than the House, examine bills clause by clause. Each clause has to be passed. Any member of the committee can move amendments. When all the clauses have been dealt with, the chairman reports the bill to the House, with any amendments that have been adopted.

At this "report" stage, members may move amendments to the various clauses (usually, amendments they have failed to get adopted in committee). When these have been passed, or rejected, the bill goes to third reading. If the motion for third reading carries, the bill goes to the Senate, where it goes through much the same process. Bills initiated in the Senate, and passed there, come to the Commons, and go through the same stages as Commons bills. No bill can become law, become an act, unless it has been passed by both houses and has been assented to, in the Queen's name, by the Governor General or a deputy of the Governor General (usually a Supreme Court judge). Assent has never been refused to a federal bill, and our first prime minister declared roundly that refusal was obsolete, and had become

unconstitutional. In Britain, Royal Assent has never been refused since 1707.

The House of Commons can, and does, set up special committees for the examination of particular subjects. It can also establish, with the Senate, joint committees of the two houses, and there are a few joint standing committees.

End of a session

When both houses have finished a session's business, Parliament is "prorogued" till the next session, which must, by law, come within a year. The Governor General comes to the Senate; Black Rod is sent down to the Commons to request the attendance of members in the Upper Chamber, where the Governor General makes a speech, reviewing what the session has accomplished.

Provincial legislatures and municipal governments

Every province has a legislative assembly (there are no upper houses) that is very similar to the House of Commons and transacts its business in much the same way. All bills must go through three readings, and receive Royal Assent by the lieutenant-governor. In the provinces, assent has been refused 28 times, the last in 1945, in Prince Edward Island. Members of the assembly are elected from constituencies established by the legislature, roughly in proportion to population, and whichever candidate gets the largest vote is elected, even if his or her vote is less than half the total.

Municipal governments—cities, towns, villages, counties, districts, metropolitan regions—are set up by the provincial legislatures, and have such powers as the legislatures see fit to give them. Mayors, reeves, and councillors are elected on such basis as the provincial legislature prescribes.

There are now close to 5,000 municipal governments in the country. They provide us with such services as water supply, sewage and garbage disposal, roads, sidewalks, street lighting, building codes, parks, play-grounds, libraries and so forth. Schools are generally looked after by school boards or commissions elected under provincial education acts.

Living government

We are apt to think of government as something static; as a machine that was built and finished long ago. Actually, since our democratic government is really only the sum of ourselves, it grows and changes as we do.

Canada today is not the Canada of 1867, and neither is the act that made it. It has been changed by many amendments, all originated by ourselves. How we govern ourselves has also been changed by judicial interpretation of the written Constitution, by custom and usage, by arrangements between the national and provincial legislatures and governments as to how they would use their respective powers. These other ways in which our system has changed, and is changing, give it great flexibility, and make possible a multitude of special arrangements for particular provinces or regions within the existing written Constitution, without the danger of "freezing" some special arrangement that might not have worked out well in practice.

There may still be many changes. Some are already in process, some have been slowly evolving through our first century as a nation, and some are only glimmerings along the horizon. They will come, as they always do in the parliamentary process, at the hands of many governments, with the clash of loud debate, and with the ultimate agreement of the majority who cast their votes.

We are concerned with the relations between French-speaking and English-speaking Canadians, and with the division of powers between the federal and provincial governments. We always have been. But the search for areas of agreement and the making of new adjustments has been a continual process from the beginning. The recognition of the French fact, which was limited in 1867, now embraces, in greater or less degree, the whole of Canada. All federal services must be available where required, in either language. Federal, Quebec and Manitoba courts have always had to be bilingual. New Brunswick is now constitutionally bilingual. Criminal justice must now be bilingual wherever the facilities exist or can be made available.

The country's resources grow; the provinces' needs change. Some provinces are rich, others relatively poor. Federalism makes possible a pooling of financial resources and reduction of such disparities. Yet there are always areas of dispute, new adjustments required, and special problems to be met. Federal-provincial conferences, bringing together all the heads of government, are fairly new in our history. But they are now very frequent, and a major force in evolving new

solutions. Indeed, the *Constitution Act, 1982* provides that the prime minister must convene such a conference within 15 years to review the procedure for constitutional amendment.

Historically, Canada is a nation founded by the British and the French. Yet it is now a great amalgam of many peoples. They have common rights and needs, and their own particular requirements within the general frame of the law. All these must be recognized. We are far yet from realizing many of our ideals but we have made progress.

As a country we have grown richer, but we have paid a price in terms of environmental pollution. We are leaving the farms and bushlands and crowding into the cities. Ours is becoming an industrialized, urbanized, computerized society, and we face the difficulties of adapting ourselves and our institutions to new lifestyles.

These changes have produced a new concern for an environment that our forefathers took for granted. We believe in just and peaceful sharing, but how is that to be achieved? We have gained for ourselves a certain measure of security for the aged and sick and helpless, yet poverty is still with us. So are regional disparities.

These are all problems of government, and therefore your problems. They all concern millions of people and are therefore difficult to solve. Parliaments and parties, like life, have no instant remedies but they have one common aim. It is to get closer to you, to determine your real will, and to endeavour to give it form and thrust for action. That is the work you chose them for, and it can only be done in the end with your help. When you take an interest in your community, when you form an opinion in politics, and when you go to cast your vote, you are part of government.

Governors General of Canada since Confederation

	Assumed Office
1. Viscount Monck, G.C.M.G.	July 1, 1867
2. Lord Lisgar, G.C.M.G.	Feb. 2, 1869
3. The Earl of Dufferin, K.P., G.C.M.G., K.C.B.	June 25, 1872
4. The Marquis of Lorne, K.T., G.C.M.G.	Nov. 25, 1878
5. The Marquis of Lansdowne, G.C.M.G.	Oct. 23, 1883
6. Lord Stanley of Preston, G.C.B.	June 11, 1888
7. The Earl of Aberdeen, K.T., G.C.M.G.	Sept. 18, 1893
8. The Earl of Minto, G.C.M.G.	Nov. 12, 1898
9. Earl Grey, G.C.M.G.	Dec. 10, 1904
10. Field Marshal H.R.H. The Duke of Connaught, K.G.	Oct. 13, 1911
11. The Duke of Devonshire, K.G., G.C.M.G., G.C.V.O.	Nov. 11, 1916
12. General The Lord Byng of Vimy, G.C.B., G.C.M.G., M.V.O.	Aug. 11, 1921
13. Viscount Willingdon of Ratton, G.C.S.I., G.C.I.E., G.B.E.	Oct. 2, 1926
14. The Earl of Bessborough, G.C.M.G.	April 4, 1931
15. Lord Tweedsmuir of Elsfield, G.C.M.G., G.C.V.O., C.H.	Nov. 2, 1935
16. Major General The Earl of Athlone, K.G., P.C., G.C.B., G.C.M.G., G.C.V.O., D.S.O.	June 21, 1940
17. Field Marshal The Rt. Hon. Viscount Alexander of Tunis, K.G., G.C.B., G.C.M.G., C.S.I., D.S.O., M.C., LL.D., A.D.C.	April 12, 1946
18. The Rt. Hon. Vincent Massey, P.C., C.H.	Feb. 28, 1952
19. General The Rt. Hon. Georges Philias Vanier, P.C., D.S.O., M.C., C.D.	Sept. 15, 1959
20. The Rt. Hon. Daniel Roland Michener, C.C.	April 17, 1967
21. The Rt. Hon. Jules Léger, C.C., C.M.M.	Jan. 14, 1974
22. The Rt. Hon. Edward Richard Schreyer	Jan. 22, 1979

Canadian prime ministers since 1867*

1. Rt. Hon. Sir John A. Macdonald	July 1, 1867 to Nov. 5, 1873
2. Hon. Alexander Mackenzie	Nov. 7, 1873 to Oct. 8, 1878
3. Rt. Hon. Sir John A. Macdonald	Oct. 17, 1878 to June 6, 1891
4. Hon. Sir John J.C. Abbott	June 16, 1891 to Nov. 24, 1892
5. Rt. Hon. Sir John S.D. Thompson	Dec. 5, 1892 to Dec. 12, 1894
6. Hon. Sir Mackenzie Bowell	Dec. 21, 1894 to April 27, 1896
7. Rt. Hon. Sir Charles Tupper, Bart	May 1, 1896 to July 8, 1896
8. Rt. Hon. Sir Wilfrid Laurier	July 11, 1896 to Oct. 6, 1911
9. Rt. Hon. Sir Robert L. Borden	Oct. 10, 1911 to Oct. 12, 1917
10. Rt. Hon. Sir Robert L. Borden**	Oct. 12, 1917 to July 10, 1920
11. Rt. Hon. Arthur Meighen	July 10, 1920 to Dec. 29, 1921
12. Rt. Hon. William Lyon Mackenzie King	Dec. 29, 1921 to June 28, 1926
13. Rt. Hon. Arthur Meighen	June 29, 1926 to Sept. 25, 1926
14. Rt. Hon. William Lyon Mackenzie King	Sept. 25, 1926 to Aug. 7, 1930
15. Rt. Hon. Richard Bedford Bennett (became Viscount Bennett, 1941)	Aug. 7, 1930 to Oct. 23, 1935
16. Rt. Hon. William Lyon Mackenzie King	Oct. 23, 1935 to Nov. 15, 1948
17. Rt. Hon. Louis Stephen St. Laurent	Nov. 15, 1948 to June 21, 1957
18. Rt. Hon. John G. Diefenbaker	June 21, 1957 to April 22, 1963
19. Rt. Hon. Lester B. Pearson	April 22, 1963 to April 20, 1968
20. Rt. Hon. Pierre Elliott Trudeau	April 20, 1968

21.	Rt. Hon. Charles Joseph Clark	to June 4, 1979 June 4, 1979 to March 3, 1980
22.	Rt. Hon. Pierre Elliott Trudeau	March 3, 1980

* SOURCE: *Guide to Canadian Ministers since Confederation*, Public Archives of Canada, 1974.

** During his second period in office, Prime Minister Borden headed a coalition government.

Gouvernement du Canada

Government of Canada

Les Canadiens et leur système de gouvernement

par Eugene A. Forsey

© Ministre des Approvisionnements et Services
Canada 1982

N° de cat. CP45-10/1982
ISBN 0-662-51832-2

13B(3-82)

Avant-propos

Cette brochure est publiée par le gouvernement du Canada en vue de promouvoir l'intérêt et une meilleure compréhension des Canadiens à l'égard de notre système de gouvernement, de ses origines et de son fonctionnement. Dans son travail de révision et de mise à jour de la présente publication, l'auteur a recueilli, en les adaptant, des extraits d'une édition antérieure préparée par Joseph Schull et publiée sous le même titre, en 1971.

Pour obtenir d'autres exemplaires, il suffit d'écrire à :

Publications Canada
Case postale 1986
Succursale B
Ottawa (Ontario)
K1P 6G6

Notice biographique

L'honorable Eugene A. Forsey est reconnu comme le premier expert canadien en ce qui a trait à notre Constitution.

Né à Grand Bank, à Terre-Neuve, il a fréquenté l'université McGill de Montréal, puis il a étudié à l'université Oxford en Grande-Bretagne, à titre de boursier Rhodes. On lui a également décerné plusieurs doctorats honorifiques.

De 1929 à 1941, M. Forsey a enseigné l'économique et les sciences politiques à l'université McGill.

En 1942, il devenait directeur de la recherche au Congrès canadien du Travail (C.C.T.), poste qu'il a occupé durant 14 ans. Puis, de 1956 à 1966, il fut directeur de la recherche, toujours au C.C.T. et de 1966 à 1969, directeur de projet spécial.

Pendant la majeure partie de sa carrière syndicale, il a donné des cours sur le fonctionnement du gouvernement canadien à l'université Carleton d'Ottawa, puis à l'université Waterloo. De 1973 à 1977, il était chancelier de l'université Trent.

M. Forsey s'est porté candidat quatre fois sous la bannière de la Co-operative Commonwealth Federation (C.C.F.). Durant les années 1930, il a travaillé à l'ébauche du Manifeste de Regina, la charte de la C.C.F.

M. Forsey a été nommé au Sénat en 1970. Il a pris sa retraite en 1979, à l'âge de 75 ans.

Table des matières

Introduction 1

Le gouvernement parlementaire 3

- Ses origines 3
- Son fonctionnement 3

L'État fédéral 7

- Notre Constitution 8
- Les pouvoirs du gouvernement fédéral et des provinces 22

Les systèmes de gouvernement canadien et américain : un contraste 26

Le principe de la légalité et les tribunaux 33

Les institutions du gouvernement fédéral 36

- La reine 36
- Le Sénat 36
- La Chambre des communes 38
- Les partis politiques 38
- Le premier ministre 39
- Le cabinet 40
- Le président du Sénat et l'orateur de la Chambre des communes 42

Le Parlement fédéral 43

- L'ouverture d'une session 43
- Une journée de travail aux Communes 44
- La clôture d'une session 46

Les législatures provinciales et les administrations municipales 47

Un gouvernement en évolution 48

Liste des gouverneurs généraux du Canada depuis la Confédération 51

Liste des premiers ministres du Canada depuis 1867 52

Introduction

Dans un État démocratique, le gouvernement élu par les citoyens est chargé par ceux-ci de diriger le pays dans le sens qu'ils souhaitent et de lui assurer un niveau maximum de prospérité, faute de quoi il doit s'attendre à être évincé.

Cette réalité, en fait, traduit le sens premier du mot « gouvernement », dont les racines grecque et latine signifient « diriger ».

Le Canada est une démocratie et une monarchie constitutionnelle. Le chef de l'État est la reine du Canada (qui est également reine de Grande-Bretagne, d'Australie, de Nouvelle-Zélande et d'autres pays disséminés dans le monde, des Bahamas et de la Grenade à la Papouasie-Nouvelle-Guinée et au Tuvalu). Tout acte du gouvernement est accompli au nom de la reine, mais l'autorité dévolue à chacun est celle consentie par le peuple canadien. Lorsque les auteurs de notre Constitution actuelle, les Pères de la Confédération, l'ont élaborée en 1867, ils ont librement, délibérément et unanimement résolu de confier le pouvoir exécutif formel à la reine, « pouvoir qui serait administré, selon les principes bien compris de la constitution britannique, par le souverain en personne ou par le représentant dûment autorisé du souverain. »

Il fallait entendre par là la consécration du principe d'un gouvernement responsable, d'un cabinet comptable au Parlement et d'un parlement lui-même comptable au peuple. De nos jours, hormis les cas où la reine se trouve au Canada, tous ses pouvoirs sont exercés par son représentant, le gouverneur général, un Canadien nommé par la reine sur avis du premier ministre canadien. Sauf circonstances extraordinaires, il exerce tous les pouvoirs liés à sa charge selon l'avis du cabinet (conseil des ministres), qui jouit de l'appui de la majorité des députés à la Chambre des communes, laquelle est élue au scrutin populaire.

Le Canada n'est pas seulement une nation indépendante et souveraine. C'est aussi un État fédéral, constitué de 10 provinces jouissant d'une large autodétermination et de deux territoires contrôlés par le gouvernement central.

Que veut donc dire tout cela? Et comment l'entité fonctionne-t-elle?

La réponse à ces questions est importante pour tous les citoyens. Ceux-ci ne peuvent travailler, manger, boire, acheter, vendre ou posséder quoi que ce soit, regarder la télévision, assister à un match de hockey ou de baseball, sans sentir la présence du gouvernement. Ils ne peuvent se marier, éduquer leurs enfants, naître, être souffrants ou mourir sans que le gouvernement n'intervienne d'une façon ou d'une

autre. Celui-ci met à leur disposition des voies ferrées, des routes et des lignes aériennes, fixe les conditions régissant l'exploitation des industries et des terres agricoles, oriente (ou parfois perturbe) la vie et la croissance des villes. Il est tenu responsable des problèmes sociaux, de la pollution et des autres maux de la société.

Enfin, le gouvernement est la créature des citoyens. Ceux-ci en sont en définitive responsables, et, dans l'ensemble, ils en sont fiers à juste titre. La fierté, toutefois, à l'instar du patriotisme, ne peut jamais être une chose statique : sans cesse de nouveaux problèmes engendrent de nouveaux défis. Plus on est proche du gouvernement et au fait de ses rouages, plus on peut contribuer à relever ces défis.

Le présent livret examine le système de gouvernement des Canadiens et son fonctionnement.

Le gouvernement parlementaire

Ses origines

La Nouvelle-Écosse (qui, jusqu'en 1784, englobait ce qui est maintenant le Nouveau-Brunswick) a été la première région du Canada à se doter d'un gouvernement représentatif, une assemblée élue au scrutin populaire en 1758. L'Île-du-Prince-Édouard devait suivre en 1773, puis successivement le Nouveau-Brunswick en 1784 (à sa création), le Haut et le Bas-Canada (qui devaient devenir respectivement l'Ontario et le Québec) en 1791, et enfin Terre-Neuve en 1832. La Nouvelle-Écosse a également été la première région à obtenir un gouvernement responsable, c'est-à-dire un gouvernement comptable à une majorité de l'assemblée et revocable par elle, en janvier 1848. Devaient suivre le Nouveau-Brunswick en février, la province du Canada (née de la fusion, en 1840, du Haut et du Bas-Canada) en mars, et enfin l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve, respectivement en 1851 et 1855.

Lorsque est née la Confédération en 1867, par conséquent, ce système était en place depuis près de 20 ans dans la majeure partie de ce qui est maintenant le Centre et l'Est du Canada. Les Pères de la Confédération ont simplement maintenu le système qu'ils connaissaient, qui fonctionnait déjà et qui avait fait ses preuves. Pour l'ensemble du pays, il y avait un Parlement, un gouverneur général représentant la reine, une chambre haute, le Sénat, dont les membres étaient nommés et une chambre basse, la Chambre des communes, élective. Pour chaque province, il y avait un lieutenant-gouverneur représentant la reine et, sauf dans le cas de l'Ontario, une chambre haute dont les membres étaient nommés, appelée conseil législatif, et une chambre basse, l'assemblée législative, dont les membres étaient élus. La province du Manitoba, créée par le Parlement en 1870, devait obtenir une chambre haute. La Colombie-Britannique, qui s'est jointe au Canada en 1871, la Saskatchewan et l'Alberta, créées par le Parlement en 1905, n'ont jamais eu de chambre haute. Terre-Neuve, qui a adhéré au Canada en 1949, en était également dépourvue. Cinq provinces, à savoir le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et le Québec, devaient abolir leur chambre haute.

Son fonctionnement

Le gouverneur général et chaque lieutenant-gouverneur gouvernent par l'entremise d'un cabinet, lequel est dirigé par un premier ministre. Si des élections générales à l'échelle nationale ou provinciale donnent à un parti opposé à celui constituant le cabinet en place une majorité absolue (plus de la moitié des sièges) à la Chambre des com-

munes ou à l'assemblée législative, le cabinet donne sa démission ; le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur demande alors au chef du parti victorieux de devenir premier ministre et de former un nouveau cabinet. Le premier ministre choisit les autres ministres, lesquels sont ensuite officiellement nommés par le gouverneur général ou, dans chaque province, par le lieutenant-gouverneur. Si aucun parti n'obtient la majorité absolue, le cabinet qui était en place avant et durant les élections a le choix entre deux possibilités : il peut démissionner, auquel cas le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur demandera au chef du parti d'opposition le plus important numériquement de former un cabinet ; ou encore, il peut demeurer en place et faire face à l'assemblée nouvellement élue, ce qu'il doit toutefois faire rapidement. Quelle que soit son option, c'est aux représentants du peuple composant l'assemblée nouvellement élue qu'il appartiendra de décider si le gouvernement « minoritaire » (c'est-à-dire dont le parti a obtenu moins de la majorité des sièges) doit demeurer en place ou être révoqué.

Si un cabinet est défait à la Chambre des communes à la suite d'un vote de blâme ou d'une motion de non-confiance, ou à la suite de toute motion que le cabinet tient pour équivalente à une motion de non-confiance, il doit, soit démissionner, auquel cas le gouverneur général demandera au chef de l'opposition de former un cabinet, soit demander la dissolution du Parlement, c'est-à-dire la tenue d'élections.

Dans des circonstances très exceptionnelles, le gouverneur général pourrait refuser la tenue d'élections. Ainsi, si un appel aux urnes ne donnait à aucun parti une majorité absolue et si le premier ministre demandait la tenue de nouvelles élections sans même permettre au nouveau Parlement de se réunir, le gouverneur général devrait refuser. Cette possibilité s'explique du fait que pour que le principe du « gouvernement parlementaire » signifie quelque chose, le Parlement nouvellement élu doit au moins avoir la possibilité de se réunir et de déterminer s'il est en mesure de s'occuper des affaires de l'État. De même, si un cabinet minoritaire est défait sur une motion de non-confiance très tôt dans la première session du nouveau Parlement, et s'il existe une possibilité raisonnable qu'un autre parti puisse former un gouvernement et obtenir l'appui de la Chambre des communes, le gouverneur général pourrait rejeter la demande de tenir des élections. La même chose vaut pour les lieutenants-gouverneurs à l'échelon provincial.

Au-dessus de la charge de maire, aucun élu au Canada n'a un « mandat précis ». Les députés fédéraux et provinciaux sont normalement élus pour une période maxi-

male de cinq ans, mais il peut arriver, la chose s'est déjà produite, qu'un Parlement ou une assemblée législative soit en place pendant moins d'un an. Le premier ministre peut demander la tenue d'élections en toute circonstance, mais, comme nous l'avons souligné plus haut, il peut se produire des cas où son vœu ne sera pas exaucé. Le cabinet non plus n'a pas de « mandat » : il est en place à partir du moment où le premier ministre est assermenté jusqu'à ce qu'il démissionne ou décède. Ainsi, Sir John A. Macdonald a été premier ministre de 1878 jusqu'à sa mort en 1891, après avoir affronté avec succès des élections en 1882, 1887 et 1891. Sir Wilfrid Laurier a occupé la même charge de 1896 à 1911 (il a démissionné à la suite d'une défaite électorale) , après avoir remporté les appels aux urnes de 1900, 1904 et 1908. La même chose s'est produite dans plusieurs provinces. Aux États-Unis, le président ou le gouverneur d'un État doit, s'il est réélu, être assermenté de nouveau. Cette exigence n'existe pas au Canada.

Dans l'éventualité où un premier ministre démissionne ou décède, le cabinet est dissous. Si le parti de ce premier ministre détient toujours la majorité aux Communes ou à l'assemblée législative, le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur doit nommer sans délai un successeur. Un premier ministre démissionnaire ne peut proposer un successeur au gouverneur général ou au lieutenant-gouverneur à moins que celui-ci ne le lui demande, et encore le respect de cet avis est-il facultatif. S'il démissionne parce qu'il a été défait, le représentant de la reine demande au chef de l'opposition de former un gouvernement. S'il démissionne pour des raisons personnelles ou encore s'il décède, le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur consulte les membres éminents du parti majoritaire sur l'identité de la personne qui sera vraisemblablement la plus apte à former un gouvernement qui puisse commander une majorité à l'assemblée. Il fait appel à la personne dont il juge les chances les meilleures. Le nouveau premier ministre, bien sûr, ne demeurera en fonction que jusqu'à ce que le parti majoritaire se choisisse, lors d'un congrès national, un nouveau chef, lequel sera ensuite appelé à former un gouvernement.

Le cabinet compte plusieurs ministres, soit 30 ou plus de nos jours à l'échelon national et de 10 à 26 environ à l'échelon provincial. La plupart des ministres sont investis de « portefeuilles », c'est-à-dire qu'ils sont responsables de ministères (Finances, Environnement, Santé et Bien-être, etc.) et en sont comptables à la Chambre des communes ou à l'assemblée législative. Le cabinet compte aussi parfois des ministres sans portefeuille, qui ne sont responsables d'aucun ministère, ou des ministres d'État, qui peuvent être

responsables d'un élément particulier d'un ministère ou encore d'un ministère ne comportant pas toutes les caractéristiques normales (exemple : le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie). Collectivement, les ministres sont comptables à la Chambre des communes ou à l'assemblée législative de la politique et des activités de l'ensemble du cabinet. Si un ministre n'est pas d'accord avec une politique ou une initiative du gouvernement, il doit, soit l'accepter quand même et, au besoin la défendre, soit démissionner. C'est ce que l'on appelle la « responsabilité collective du cabinet », et il s'agit de l'un des principes fondamentaux de notre système de gouvernement.

C'est le cabinet qui élabore la plupart des lois. Il est le seul à pouvoir concevoir et déposer des lois en matière de fiscalité ou de dépenses publiques. Ces projets de loi à caractère financier doivent toujours être déposés à la Chambre des communes en premier lieu. Ni la Chambre des communes ni le Sénat ne peut *augmenter* un dépôt, une taxe ou une dépense. Cependant, tout membre de l'une des chambres peut présenter (ou soumettre) une motion visant à *diminuer* un impôt, une taxe ou une dépense ; cette chambre peut l'adopter, encore que cela arrive très rarement.

L'État fédéral

Un État fédéral réunit différentes communautés politiques en se dotant d'un gouvernement central pour atteindre des buts communs, et d'administrations « provinciales » ou « cantonales » pour réaliser les fins ou les objectifs propres à chaque communauté. Les États-Unis, l'Australie, la Suisse et le Canada sont tous des États fédéraux. Le fédéralisme combine l'unité et la diversité. Il assure, comme l'a déjà déclaré Sir John A. Macdonald, premier premier ministre du Canada que nous connaissons, « une législature et un gouvernement nationaux pour les objectifs nationaux, et des législatures et des gouvernements locaux pour les objectifs locaux ».

On utilise parfois le mot « confédération » pour désigner une association d'États indépendants, comme l'étaient les États-Unis de 1776 à 1789. Toutefois, pour les Pères de la Confédération, le terme n'avait pas du tout cette signification. Francophones et anglophones ont affirmé sans équivoque et à maintes reprises qu'ils fondaient « un nouveau peuple », « une nouvelle nationalité politique », « une seule et grande nation, une grande puissance parmi les autres nations du globe ». Ces hommes, toutefois, tenaient beaucoup à maintenir l'identité, la culture et les institutions des différentes provinces ou colonies. Le Bas-Canada (le Québec), majoritairement francophone et catholique, voulait se protéger contre la réduction ou l'abolition, par la majorité anglophone à prédominance protestante, de sa langue, de ses droits civils de type français et de son système scolaire confessionnel. Le Haut-Canada (l'Ontario), majoritairement anglophone et à prédominance protestante, encore ulcéré du fait que les votes de l'Est à la législature de la province unie l'avaient contraint à accepter des écoles catholiques contre lesquelles avaient voté la plupart de ses députés, voulait éviter ce que certains de ses dirigeants appelaient « la domination française ». Quant à la Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, elles n'avaient pas l'intention d'être annexées ou absorbées par la province du Canada, dont elles ne savaient presque rien et dont l'instabilité politique et le perpétuel conflit entre francophones et anglophones ne leur plaisait guère. D'autre part, tous percevaient la nécessité d'une union afin de se protéger contre la menace d'invasion ou d'étranglement économique que faisaient peser sur eux les Américains (pendant six mois de l'année, la province du Canada était coupée de l'Angleterre, sa principale source de produits manufacturés, de sorte qu'elle dépendait des ports américains) et afin d'assurer leur développement et leur essor économique. Aussi les Pères de la Confédération insistaient-ils sur une véritable fédération, une authentique « union »,

comme ils le répétaient sans cesse, et non sur une association d'États ou encore de provinces souveraines ou semi-indépendantes.

Les Pères de la Confédération avaient rapproché des collectivités peu peuplées, éparpillées sur un vaste territoire. Ces collectivités étaient non seulement séparées par des barrières naturelles qui pouvaient bien leur sembler insurmontables, mais elles étaient divisées par des divergences profondes sur les plans de l'intérêt économique, de la langue, de la religion, du droit civil et de l'éducation. Les communications étaient peu développées et elles existaient pour la plupart avec outre-mer et avec les États-Unis.

À tous ces problèmes, les Pères de la Confédération ne pouvaient trouver qu'une solution : le fédéralisme. Les provinces n'osaient pas s'isoler, et elles ne pouvaient pas fusionner. Mais elles pouvaient se fédérer, ce qu'elles firent. Ainsi, elles se dotèrent d'un gouvernement central fort et d'un Parlement national, mais elles se ménagèrent une large marge d'autonomie.

Notre Constitution

L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (A.A.N.B.), voté par le Parlement de Londres, a créé cette fédération, cette nouvelle nation. Exception faite de deux points de détail, il s'agit purement et simplement de la mise en forme statutaire de résolutions rédigées par des délégués canadiens. Aucun représentant du gouvernement britannique n'a assisté ni participé de quelque façon que ce soit aux conférences au cours desquelles ces résolutions ont été adoptées.

À deux points mineurs près, donc, la Constitution canadienne est entièrement l'œuvre de Canadiens ; ces points sont l'appellation officielle de « Dominion », ainsi que les dispositions destinées à permettre au Parlement de sortir d'une impasse entre le Sénat et la Chambre des communes.

Par peur d'offenser les Américains, le gouvernement de Londres insista auprès des Pères de la Confédération qui avaient proposé l'appellation « Royaume du Canada », pour qu'ils envisagent un autre titre. Ce qu'ils firent, en s'inspirant du psaume 72, où se trouve le vieux mot normand « dominion », qui paraissait convenir tout à fait pour décrire la nation naissante : « Il dominera de la mer, du fleuve jusqu'aux bouts de la terre ». Cette phrase semblait, comme l'expliquèrent les Pères de la Confédération à la Reine Victoria, digne de la nouvelle nation, et constituait la preuve de leur indéfectible allégeance à la monarchie.

Le gouvernement britannique,

par ailleurs, insista pour que les Pères de la Confédération conçoivent une disposition qui permette de sortir d'une éventuelle impasse entre le Sénat et la Chambre des communes ; leurs réflexions aboutirent à la rédaction des articles 26 à 28 de l'Acte, dont on ne s'est jamais servi.

C'est délibérément que les Pères de la Confédération ont choisi de faire appel au Parlement de Londres pour sanctionner par une loi les résolutions établissant la fédération canadienne. Ils auraient pu suivre l'exemple américain, tout en évitant une effusion de sang. Ainsi, au cours des débats sur la Confédération, Sir John A. Macdonald déclara en substance que si après mûre réflexion, les habitants de l'Amérique du Nord britannique avaient estimé qu'il était de leur intérêt de briser les liens qui les unissaient à la Grande-Bretagne, la reine et le Parlement britannique se seraient inclinés volontiers. Toutefois, pas une voix ne s'était élevée pour affirmer cette nécessité, et l'on était même prêt à courir le risque d'une guerre avec les États-Unis. De là, une seule solution s'imposait : établir la fédération au moyen d'une loi britannique.

Cette loi, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*, qui porte maintenant le nom de *Loi constitutionnelle de 1867*, ne contenait pas de dispositions permettant sa modification ; les provinces jouissaient toutefois d'un pouvoir restreint de modifier leur propre constitution. Toutes les autres modifications devaient être apportées en vertu d'une loi nouvelle du Parlement britannique.

A la fin de la Première Guerre mondiale, le Canada fut signataire des traités de paix à titre de pouvoir distinct et il est devenu l'un des membres fondateurs de la Ligue des Nations et de l'Organisation internationale du travail. En 1926, la Conférence impériale a reconnu le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, l'État libre d'Irlande et Terre-Neuve comme « des communautés autonomes qui ne sont en aucune façon subordonnées au Royaume-Uni sous quelque aspect que ce soit de leurs affaires internes ou externes ». Le Canada était parvenu à l'âge adulte.

Ceci nous incita à croire que nous devrions être en mesure de modifier notre Constitution nous-mêmes sans la moindre intervention du Parlement britannique, même formelle. Il est vrai que ce Parlement a toujours adopté les modifications que nous demandions, mais, de plus en plus, les Canadiens étaient d'avis que cela ne suffisait pas. Il fallait que tout se passe ici, au Canada. Notre Constitution devait être « rapatriée », « rapportée à la maison ».

Les tentatives de rapatriement commencèrent en 1927. Ce n'est

qu'en 1981 cependant que nos efforts furent couronnés de succès; ce délai n'était pas dû à quelque répugnance britannique d'effectuer le changement, mais bien au fait que les gouvernements fédéral et provinciaux ne pouvaient s'entendre sur une procédure acceptable de modification de la Constitution. Enfin, après plus d'un demi-siècle de conférences fédérales-provinciales et de négociations, le Sénat et la Chambre des communes, forts de l'appui de neuf gouvernements provinciaux, ont adopté une adresse commune demandant au Parlement britannique de sanctionner une loi à cette fin. Cela eut pour effet de rapatrier chez nous le processus de modification de notre Constitution. Ainsi disparaissaient les derniers vestiges de l'autorité du Parlement britannique sur notre pays.

La *Loi constitutionnelle de 1867* demeure la composante fondamentale de notre Constitution écrite.

Il faut noter cependant que la Constitution écrite, le droit strict de notre Constitution, même avec son ajout le plus récent, la *Loi constitutionnelle de 1982*, ne représente qu'une partie seulement de toute notre Constitution, cet ensemble de règles qui nous permettent de nous gouverner. Ce n'est que la charpente sur laquelle d'autres éléments viennent se greffer.

Le gouvernement responsable, le cabinet, le premier ministre, la fonction publique, les partis politiques, les conférences fédérales-provinciales, voilà autant de caractéristiques fondamentales de notre système de gouvernement. Toutefois, elles ne sont nulle part définies dans la Constitution écrite sauf dans le préambule de l'A.A.N.B. de 1867, où il est dit que la Constitution canadienne repose « sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Les éléments essentiels de notre Constitution découlent de mesures législatives (lois relatives aux élections fédérales et provinciales, à la Chambre des communes, aux assemblées législatives, à la fonction publique, etc.), de coutumes (premier ministre, cabinet, gouvernement responsable, partis politiques, conférences fédérales-provinciales), d'arrêtés judiciaires (interprétations de la loi de 1867 et de ses modifications), ainsi que d'ententes établies entre le gouvernement central et les provinces.

Si notre Constitution écrite ne renferme rien sur ces réalités fondamentales, que dit-elle alors? Si elle laisse tant de choses de côté, que comprend-elle vraiment?

Avant de répondre à cette question, il faut souligner que notre Constitution écrite, contrairement à la Constitution américaine, n'est pas faite d'un document unique. Elle est

composée en effet d'un ensemble de 24 documents, dont 13 lois du Parlement britannique, sept du Parlement canadien et quatre ordonnances du Conseil privé britannique.

La loi de 1867 demeure cependant le document fondamental. Cette loi, accompagnée des modifications qui lui ont été apportées jusqu'à la fin de 1981, renferme 12 points importants.

Tout d'abord, elle a créé la fédération, les provinces, les territoires, le Parlement central, les législatures provinciales et certains cabinets provinciaux.

En second lieu, elle a donné au Parlement central le pouvoir de créer de nouvelles provinces à partir des territoires, et aussi le pouvoir de changer les limites territoriales des provinces, avec leur consentement.

En troisième lieu, elle a défini les attributions du Parlement fédéral et des législatures provinciales.

En quatrième lieu, elle a investi la reine du pouvoir exécutif formel et elle a créé le Conseil privé de la Reine au Canada posant ainsi les conditions juridiques nécessaires à l'établissement du cabinet fédéral.

En cinquième lieu elle a conféré au Parlement le pouvoir de créer une Cour suprême pour le Canada. Cette cour fut créée en 1875.

En sixième lieu, elle a donné un certain nombre de garanties quant à l'usage du français et de l'anglais au Parlement fédéral et devant les tribunaux fédéraux ainsi qu'aux assemblées législatives du Québec et du Manitoba et devant les tribunaux de ces provinces.

En septième lieu, elle a assuré aux protestants et aux catholiques le droit à des écoles séparées au Québec et en Ontario. Elle a aussi garanti des écoles séparées dans les autres provinces où ces écoles avaient déjà une existence juridique en 1867 ou encore, où ces écoles avaient été créées par une loi provinciale après 1867. Elle comprenait des dispositions particulières pour le Manitoba (créé en 1870), qui se sont avérées inefficaces, et un certain nombre de garanties limitées pour l'Alberta et la Saskatchewan (ces provinces furent créées en 1905). Pour ce qui est de Terre-Neuve, qui entra dans la Confédération en 1949, on garantissait à diverses confessions chrétiennes le droit à des écoles séparées.

En huitième lieu, elle a garanti au Québec son propre droit civil.

En neuvième lieu, elle a conféré au Parlement le pouvoir d'établir sa compétence sur les biens et les droits civils dans les provinces, à condition que les assemblées législatives provinciales y consentent. Ce pouvoir n'a jamais été utilisé.

En dixième lieu, elle a interdit l'établissement de tarifs douaniers entre les provinces.

En onzième lieu, elle a autorisé chaque assemblée législative provinciale à modifier sa propre Constitution, exception faite des dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur.

Enfin, en douzième et dernier lieu, la loi de 1867 a conféré un certain nombre de prérogatives au gouvernement central (le gouverneur général en conseil, c'est-à-dire, le cabinet fédéral) ; la nomination des lieutenants-gouverneurs, les directives à leur intention et leur destitution (le Canada a connu deux cas de destitution au cours de son histoire); le désaveu de lois provinciales dans l'année qui suit leur adoption (112 lois ont été désavouées, la dernière en 1943 ; seules les législatures de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve n'ont jamais vu aucune de leurs lois annulée) ; la compétence des lieutenants-gouverneurs de saisir Ottawa de projets de lois provinciales (dans ce cas, ces lois ne peuvent entrer en vigueur si elles n'obtiennent la sanction du gouvernement fédéral dans l'année qui suit; les lieutenants-gouverneurs de toutes les provinces sauf Terre-Neuve se sont prévalus dans 70 cas de cette prérogative, la dernière fois en 1961, et seulement 14 lois sont entrées en vigueur.)

Voilà les principaux aspects de notre Constitution écrite dans l'état où elle se trouvait à la fin de 1981. Ces dispositions établissaient un cadre juridique suffisamment souple pour permettre des adaptations, des ajustements, des initiatives, des innovations, des compromis, des arrangements, au moyen de ce que le premier ministre Sir Robert Borden a appelé le « simple bon sens ».

Comme nous l'avons vu précédemment, la *Loi sur le Canada*, la dernière loi promulguée en 1982, par le Parlement britannique, a mis fin au pouvoir du Parlement britannique sur Le Canada et nous a permis de rapatrier notre Constitution. En vertu des dispositions de la *Loi sur le Canada*, la *Loi constitutionnelle de 1982* a été proclamée au Canada et le rapatriement a eu lieu.

En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et ses diverses modifications (1871, 1886, 1907, 1915, 1930, 1940, 1960, 1964, 1965, 1974 et 1975) portent désormais le titre commun de lois constitutionnelles de 1867 à 1975.

Cette *Loi sur le Canada* a apporté à notre Constitution quatre changements importants.

D'abord, elle fournit aux Canadiens quatre formules ou procédures qui permettent de modifier de façon juridique leur Constitution. Jusqu'en 1982, il n'y avait jamais eu de formule d'amendement établie par la loi (exception faite d'un pouvoir très limité accordé au Parlement central en 1949, un pouvoir maintenant périmé).

La première formule traite des modifications relatives à la charge de la reine, du gouverneur général et des lieutenants-gouverneurs, du droit d'une province d'être représentée à la Chambre des communes par un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs, de l'usage du français ou de l'anglais (sous réserve de modifications qui s'appliqueraient à une seule province), de la composition de la Cour suprême du Canada, et des modifications qui peuvent être apportées aux formules d'amendement elles-mêmes.

Les modifications de cette catégorie doivent être adoptées par le Sénat et la Chambre des communes (ou par la Chambre des communes uniquement, si le Sénat n'a pas approuvé une proposition dans les 180 jours qui suivent la ratification de cette proposition par les Communes), et par l'assemblée législative de chaque province. Cette procédure garantit donc à chaque province un droit de veto.

La deuxième formule d'amendement traite des modifications dérogatoires à la compétence législative, aux droits ou aux privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial. Elle traite également de la question de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes ; des pouvoirs du Sénat et du mode de sélection des sénateurs ; du nombre des sénateurs représentant chaque province et des conditions de résidence qu'ils doivent remplir ; de la Cour suprême du Canada, sous réserve de la première formule qui traite de sa composition ; du rattachement des territoires aux provinces existantes ; de la création de nouvelles provinces ; et de façon générale, de la Charte canadienne des droits et libertés dont nous parlerons plus loin.

Ces modifications doivent être autorisées par le Sénat et par la Chambre des communes (ou, encore une fois, par la Chambre des communes uniquement, si le Sénat n'a pas agi dans un délai de 180 jours), et par les assemblées législatives des deux tiers des provinces dont la population confondue représente au moins 50 p. 100 de la population totale du Canada, à l'exclusion de celle des territoires. Cela signifie que quatre provinces ensemble (par exemple, les quatre provinces de l'Atlantique ou les quatre provinces de l'Ouest) pourraient opposer leur veto à n'importe quelle de ces modi-

fications. L'Ontario et le Québec réunis pourraient se prévaloir du même droit de veto. Il faudrait aussi inclure soit le Québec, soit l'Ontario au nombre des sept provinces qui demanderaient une modification à la Constitution.

N'importe quelle province peut rejeter, par voie de résolution adoptée par son assemblée législative, une modification adoptée en vertu de cette formule qui aurait pour effet de retirer à cette province sa compétence législative dans quelque domaine que ce soit, ou de restreindre d'une façon ou d'une autre ses droits existants et ses privilèges. De plus, si cette modification, rejetée par une province, a pour effet d'opérer un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement central, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, le Parlement doit fournir à cette province une « juste compensation ».

La troisième formule traite des modifications qui s'appliquent à une seule province ou à quelques provinces. Ces modifications doivent être autorisées par le Sénat et la Chambre des communes (ou des Communes uniquement, à défaut de l'autorisation du Sénat dans les 180 jours) et par l'assemblée législative de toute province concernée. Ces modifications s'appliquent notamment aux changements des limites territoriales des provinces, et aux modifications des dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais dans une province donnée.

La quatrième formule traite des changements qui surviendraient au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes (il s'agit ici de modifications autres que celles dont traitent déjà les deux premières formules). Ces modifications peuvent être apportées par une loi ordinaire du Parlement fédéral.

La *Loi constitutionnelle de 1982* apporte un deuxième grand changement à notre Constitution. En effet, les trois premières formules d'amendement se trouvent à enchâsser certaines parties de notre Constitution écrite. En d'autres mots, on les place à l'abri du pouvoir du Parlement central ou des législatures provinciales.

Par exemple, la charge de la reine ne peut pas être modifiée sans le consentement de toutes les provinces. De même, la charge de gouverneur général, celle des lieutenants-gouverneurs, la composition de la Cour suprême du Canada (neuf juges, dont trois du Québec, sont nommés par le gouvernement fédéral et ne peuvent être révoqués que par une adresse du Sénat et de la Chambre des communes) ne peuvent être modifiées sans le consentement de toutes les provinces. Ce consentement de toutes les provinces est aussi requis en cas de modification du droit d'une province d'avoir autant

de députés fédéraux que de sénateurs; de même dans les cas de modification des formules d'amendement elles-mêmes. Pour toutes ces modifications, n'importe quelle province peut exercer son droit de veto. Quant aux modifications apportées en vertu de la seconde formule, elles doivent être consenties par sept provinces, pourvu que la population confondue de ces sept provinces représente au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces.

Les garanties relatives à l'usage du français et de l'anglais au Nouveau-Brunswick, au Québec et au Manitoba ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement des législatures provinciales concernées, du Sénat et de la Chambre des communes (ou des Communes uniquement, sous réserve du délai de 180 jours). Les garanties relatives aux écoles confessionnelles de Terre-Neuve ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement de l'assemblée législative de Terre-Neuve; il en est de même des limites territoriales du Labrador.

La procédure de modification prévue en vertu des trois premières formules peut être amorçée par le Sénat, la Chambre des communes ou par une assemblée législative provinciale. La loi ordinaire du Parlement requise en vertu de la quatrième formule peut, bien sûr, être soumise par l'une ou l'autre des deux chambres.

En troisième lieu, la nouvelle *Loi constitutionnelle* contient une Charte des droits et libertés qui ne peut être modifiée ni par le Parlement seul ni par une assemblée législative provinciale seule. C'est la deuxième formule d'amendement qui gouverne les changements apportés à la Charte. La troisième formule entrerait en jeu seulement dans les cas où les changements à la Charte s'appliqueraient à l'une des provinces ou même à plusieurs d'entre elles, mais non pas à toutes les provinces.

Les droits et les libertés garantis par la Charte sont les suivants :

(1) Les droits démocratiques (par exemple, le droit de tout citoyen de voter aux élections fédérales ou provinciales et le droit à des élections au moins tous les cinq ans. En cas de guerre appréhendée ou réelle, d'invasion ou d'insurrection, la prolongation du mandat de la Chambre des communes ou d'une assemblée législative sera sujette à l'approbation des deux tiers des députés de la Chambre des communes ou de cette assemblée).

(2) Les libertés fondamentales (liberté de conscience, de pensée, d'expression, de réunion pacifique et d'association).

(3) La liberté de circulation et d'établissement (le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en

sortir, de se déplacer dans tout le pays et d'établir sa résidence dans n'importe quelle province, de gagner sa vie dans n'importe quelle province ; ces droits sont subordonnés au droit des provinces de mettre en œuvre certains programmes de promotion sociale pour améliorer la situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement).

(4) Les garanties juridiques (ces garanties sont très nombreuses et elles incluent le droit d'un individu d'être jugé dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial à l'issu d'un procès public et équitable).

(5) Les droits à l'égalité (cette clause protège l'individu contre les discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques; elle comprend à son tour une disposition sur les programmes de promotion sociale).

(6) La reconnaissance des deux langues officielles.

(7) Les droits à l'instruction dans la langue de la minorité.

Tous ces droits « ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Il appartiendra aux tribunaux de déterminer la nature exacte de ces limites.

Un délai de trois ans après le rapatriement est requis avant l'application des droits à l'égalité. Ce délai permettra de passer en revue les nombreuses lois fédérales et provinciales dont la Charte exigerait la modification ou l'abrogation.

Les libertés fondamentales, les garanties juridiques et les droits à l'égalité énoncés dans la Charte sont sujets à une clause « nonobstant ». Cette clause permet au Parlement ou à une législature provinciale d'adopter des lois qui pourraient entrer en conflit avec les articles de la Charte, exception faite des droits à l'égalité qui interdisent les discriminations fondées sur le sexe. Pour pouvoir adopter de telles lois cependant, le Parlement ou la législature d'une province devra déclarer, de façon expresse, que la loi en question est adoptée nonobstant les dispositions spécifiques pertinentes de la Charte. Ces lois ne pourront demeurer en vigueur que cinq ans. Elles pourraient cependant être revues et adoptées à nouveau pour une autre période de cinq ans. Il est bien entendu que n'importe laquelle de ces lois devra s'appliquer également aux hommes et aux femmes.

En vertu des dispositions de la Charte sur les langues officielles, le français et l'anglais sont les langues

officielles du Canada et ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada et dans les institutions de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick. En effet, chacun a le droit d'utiliser l'une ou l'autre langue au Parlement ainsi que devant la législature du Nouveau-Brunswick. Les lois du Parlement et de la législature du Nouveau-Brunswick, ainsi que les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux doivent être imprimés et publiés en français et en anglais. Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux établis par le Parlement et par la législature du Nouveau-Brunswick et dans tous les actes de procédure qui en découlent. Le public a le droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada et celles de la législature ou du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Il peut alors en recevoir les services là où, selon le cas, l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une « demande importante » ou bien, là où l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau en question. D'autre part, la Charte confirme les garanties constitutionnelles déjà existantes concernant l'usage du français et de l'anglais aux assemblées législatives et devant les tribunaux du Québec et du Manitoba.

Les garanties de la Charte touchant au droit à l'instruction dans la langue de la minorité comportent deux aspects.

(1) Dans toutes les provinces, les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, aux niveaux primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants dans cette langue, dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés par les fonds publics, lorsque le nombre d'enfants « le justifie ». De la même manière, les citoyens qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province, ont le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire dans cette langue, là où le nombre d'enfants le justifie.

(2) Dans toutes les provinces à l'exception du Québec, les citoyens canadiens dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident ont le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue, là

où le nombre d'enfants le justifie. Ce droit ne s'appliquera pas au Québec à moins qu'il ne soit autorisé au préalable par l'assemblée législative ou le gouvernement du Québec.

Toute personne qui serait victime de violation ou de négation des droits et libertés qui lui sont garantis par la Charte peut s'adresser à un tribunal compétent « pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste ». Si le tribunal conclut que des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Charte, ce tribunal doit écarter ces éléments de preuve « s'il est établi... que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice ».

Les dispositions de la Charte (à l'exception des dispositions concernant les langues officielles pour le Nouveau-Brunswick, qui peuvent être modifiées conjointement par le Parlement et par la législature provinciale) ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement de sept provinces dont la population confondue représente au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces.

La Charte prend soin de souligner que les droits et les libertés qu'elle garantit « ne constituent pas une négation des autres droits ou libertés qui existent au Canada ». La Charte énonce aussi qu'aucune de ses dispositions « ne porte atteinte aux droits ou privilèges garantis en vertu de la Constitution du Canada concernant les écoles séparées et autres écoles confessionnelles ». Ces droits et privilèges font et continuent de faire partie intégrante du texte constitutionnel.

Avant l'addition de la Charte, notre Constitution écrite consacrait certains droits des francophones et des anglophones sur le plan linguistique, l'instauration du droit civil québécois, certains droits relatifs aux écoles confessionnelles, ainsi que la libre circulation des biens entre les provinces. Ces particularités mises à part, le Parlement et les législatures provinciales avaient toute la latitude requise pour adopter les lois qu'ils jugeaient appropriées, à condition de respecter les limites de leurs compétences. Le Parlement et les législatures provinciales étaient entièrement libres d'agir comme ils l'entendaient (bien qu'une loi provinciale puisse être désavouée par le cabinet fédéral dans l'année suivant son adoption), à la condition de ne pas empiéter sur les prérogatives de l'autre ordre de gouvernement. Ils étaient parfaitement souverains dans leur champ de compétences. Le seul motif pour lequel les tribunaux pouvaient déclarer qu'une loi provinciale ou fédérale était inconstitutionnelle, c'est-à-dire nulle et non avenue, était que les prérogatives ou la compétence de l'autre ordre de gouvernement n'avaient pas été respectées ou encore, bien sûr, que la loi en ques-

tion entrait en conflit avec l'un des quatre droits faisant partie intégrante de la Constitution.

La Charte des droits est venue modifier de façon radicale cette situation. Le Parlement et les législatures provinciales ne pourront pas, pas plus qu'auparavant, empiéter sur les prérogatives de l'autre ordre de gouvernement. Cependant, on pourra maintenant contester et faire échec à des lois fédérales ou provinciales parce qu'elles enfreignent les dispositions de la Charte. C'est une situation que les Américains connaissent déjà depuis presque 200 ans ; chez eux, la Charte des droits de la personne est intégrée à la Constitution. Pour nous, il s'agit d'une situation presque entièrement nouvelle, même révolutionnaire.

Le quatrième changement apporté par la *Loi constitutionnelle de 1982* confère aux provinces des pouvoirs plus étendus sur leurs ressources naturelles. Chaque province aura désormais la compétence nécessaire pour légiférer en ce qui concerne l'exportation, hors de la province, à destination d'une autre partie du Canada, de la production primaire tirée de ses mines, de ses puits d'huile, de ses puits gaziers, de ses forêts et de ses usines hydro-électriques, sous réserve de ne pas adopter de lois autorisant ou prévoyant des disparités de prix ou des disparités dans les exportations destinées à une autre partie du Canada. Le Parlement central conservera cependant son pouvoir de légiférer dans ces domaines et, en cas de conflit entre les lois fédérales et provinciales, les dispositions de la loi du Parlement fédéral l'emporteront sur les dispositions incompatibles d'une loi provinciale. Les provinces auront aussi la compétence pour prélever des sommes d'argent par tout mode ou système de taxation de leurs mines, de leurs puits d'huile, de leurs puits gaziers, de leurs ressources forestières et de leurs usines hydro-électriques et aussi de la production primaire tirée de ces ressources. Les lois adoptées dans ces domaines ne peuvent toutefois autoriser ou prévoir une taxation qui établisse une distinction entre la production exportée à destination d'autres parties du Canada et la production non exportée hors de la province.

Tous ces changements, et surtout les formules d'amendement, ainsi que la Charte sont d'une importance capitale. Il convient de noter cependant que ces changements laissent intactes la structure de base du gouvernement ainsi que la répartition des pouvoirs entre le Parlement central et les législatures provinciales, dans leur ensemble.

Citons, à titre d'exemple, le fait qu'une législature provinciale peut toujours confisquer les biens d'un citoyen ou d'une société pour en confier la propriété à quelqu'un d'autre, sans pour autant indemniser le pro-

priétaire originel. Le cas s'est effectivement produit à deux reprises, en Ontario et en Nouvelle-Écosse. La cour d'appel de l'Ontario, pour sa part, décidait que « tu ne commettras pas de vol » était une interdiction dépourvue de force juridique lorsqu'elle s'appliquait à un corps politique souverain. Il n'y avait donc aucune nécessité d'indemnisation. La Charte ne nous met pas à l'abri de telles pratiques. La seule protection que nous ayons est le pouvoir de désaveu du cabinet fédéral (qui avait été appliqué dans le cas de la Nouvelle-Écosse) et le fait qu'il est peu probable qu'une législature provinciale ose agir ainsi, sauf en des circonstances très exceptionnelles, pour la bonne raison que les députés du parti gouvernemental craindraient trop de perdre leur siège aux élections suivantes.

Parmi les autres changements apportés par la *Loi constitutionnelle de 1982*, il en est un dont l'importance ressort tout particulièrement, bien que l'on ne puisse pas encore en évaluer la portée. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* avait donné au Parlement central une compétence législative exclusive sur « les Indiens ainsi que les terres réservées aux Indiens ». Par la suite, les tribunaux avaient décidé que le mot « Indiens » désignait aussi les Inuit. Jusqu'en 1982, notre Constitution n'en disait pas davantage sur les peuples autochtones.

Notre Constitution comprend maintenant trois dispositions à ce sujet.

En premier lieu, la Charte déclare que les droits et libertés qu'elle garantit « ne portent pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada », notamment aux droits ou libertés reconnus par la Proclamation royale du 7 octobre 1763 et aux droits ou libertés acquis par règlement de revendications territoriales.

En second lieu, « les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés. » L'expression « peuples autochtones du Canada » s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

En troisième lieu, le premier ministre du Canada convoquera, d'ici à un an, une conférence constitutionnelle réunissant autour de lui les premiers ministres provinciaux. A l'ordre du jour de cette conférence seront placées « les questions constitutionnelles qui intéressent directement les peuples autochtones du Canada, notamment la détermination et la définition des droits de ces peuples à faire inscrire leurs droits dans la Constitution du Canada ». Le premier ministre du Canada invitera « les représentants des peuples autochtones à participer aux travaux relatifs à ces questions ».

D'autre part, la *Loi constitutionnelle de 1982* contient aussi une partie qui porte sur la péréquation et les inégalités régionales. La Loi déclare en premier lieu, que le Parlement et le gouvernement central de même que les législatures et les gouvernements provinciaux « s'engagent à promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être, à favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances, et à fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels ». En second lieu, le Parlement et le gouvernement du Canada « prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable ».

La loi de 1982 prévoit également que les dispositions relatives à la langue française ou anglaise ne portent pas atteinte aux droits et privilèges, découlant de la loi ou de la coutume, des langues autres que le français ou l'anglais et que la Charte doit être interprétée « de façon à concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens ».

Enfin, la loi de 1982 prévoit que les versions française et anglaise du texte constitutionnel complet, à partir de la loi de 1867 jusqu'à la loi de 1982, ont également force de loi.

Les pouvoirs du gouvernement fédéral et des provinces

Le Parlement fédéral est autorisé à « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada » en toute matière non « assignée exclusivement aux législatures des provinces ». Les pouvoirs exclusifs des assemblées provinciales comprennent : la taxation et l'imposition directes en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales, les ressources naturelles, l'administration des prisons (exception faite des pénitenciers), des œuvres charitables et des hôpitaux (sauf les hôpitaux de la marine), les institutions municipales, les licences délivrées en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales ou municipales, les travaux et les entreprises de nature locale (à certaines exceptions près), la constitution des sociétés provinciales, la célébration des mariages, la propriété et les droits civils, la création des tribunaux et l'administration de la justice, l'infliction d'amendes et de peines de prison en vue de faire respecter les lois provinciales, les matières de nature purement locale ou privée, l'enseignement (sous réserve de certains droits des minorités protestantes et catholiques dans toutes les provinces et de certaines confessions à Terre-Neuve).

Sous réserve des restrictions de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les assemblées législatives provinciales peuvent modifier à volonté leurs propres constitutions au moyen d'une loi ordinaire. Il ne leur est pas loisible cependant de légiférer sur la charge du lieutenant-gouverneur. Les assemblées législatives ne peuvent pas non plus limiter le droit de vote des citoyens et l'éligibilité des candidats ou encore prolonger la durée du mandat du corps législatif, sous réserve des dispositions de la Charte des droits et libertés.

Il va de soi que le pouvoir dévolu aux provinces de modifier leur constitution se limite au fonctionnement du gouvernement provincial. Les assemblées législatives provinciales n'ont que les attributions qui leur sont expressément conférées par la Constitution écrite. Il s'ensuit qu'elles ne peuvent s'arroger des pouvoirs dévolus au Parlement du Canada, non plus que d'adopter une loi de sécession. Ces pouvoirs n'étant pas énoncés dans le texte constitutionnel, ils n'existent pas.

De la même façon, le Parlement fédéral ne peut pas non plus s'arroger des pouvoirs dévolus aux provinces pas plus qu'il ne peut adopter une loi excluant une province de la fédération.

Le Parlement et les assemblées législatives provinciales se partagent les pouvoirs en matières d'agricul-

ture, d'immigration et de certains aspects des ressources naturelles, toutefois, en cas de conflit, les dispositions des lois fédérales priment.

Le Parlement et les assemblées législatives provinciales se partagent aussi les pouvoirs en matière de prestations aux survivants, d'indemnisation des invalides et de pensions de vieillesse; néanmoins, en cas de conflit, les dispositions des lois provinciales priment.

La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que toute question qui ne relève pas expressément des assemblées législatives provinciales est automatiquement du ressort du Parlement fédéral.

A première vue, on pourrait penser que les pouvoirs du gouvernement fédéral sont très étendus. Ce n'est pas le cas, car les tribunaux ont donné une interprétation très large aux pouvoirs dévolus aux provinces, notamment en matière de propriété et de droits civils. En conséquence, l'ensemble de la législation ouvrière (nombre maximal d'heures de travail, salaire minimal, sécurité, indemnisation en cas d'accidents du travail, relations du travail) est du ressort des provinces, hormis dans certains secteurs (les banques, la radiodiffusion, la navigation aérienne, l'énergie atomique, la navigation et les bâtiments ou navires, les chemins de fer interprovinciaux et internationaux, le téléphone, la télégraphie, les pipelines, les silos à céréales, les entreprises qui sont la propriété du gouvernement central et les travaux qui seront déclarés par le Parlement être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre de provinces.

La sécurité sociale (exception faite de l'assurance-chômage, qui relève entièrement du gouvernement fédéral et du partage des pouvoirs en matière de pensions) est en principe du ressort des gouvernements provinciaux ; toutefois, le Parlement fédéral a mis sur pied un ensemble de régimes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie en vertu desquels les provinces reçoivent des subventions (dans le cas du Québec, le gouvernement fédéral a cédé à cette province une partie de son champ de taxation), sous réserve que ces régimes répondent à un certain nombre de normes.

En interprétant les pouvoirs fédéraux et provinciaux, les tribunaux ont statué que la radiodiffusion et la navigation aérienne relevaient du Parlement fédéral en vertu de son pouvoir général « de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement ». D'autre part, les tribunaux ont tout au plus réduit ce pouvoir général à un simple pouvoir de légiférer dans les cas d'urgence, à savoir une guerre ou une catastrophe d'ampleur nationale : famine, épidé-

mie ou inflation exceptionnelle, bien que dans quelques cas récents, on soit allé au-delà.

Les Pères de la Confédération ne se limitèrent toutefois pas à donner au Parlement ce qu'ils considéraient comme un ample pouvoir général ; ils dressèrent « pour plus de sûreté » une longue liste de domaines relevant de cette instance : les impôts directs et indirects, la réglementation du commerce (à savoir, selon l'interprétation des tribunaux, le commerce interprovincial et international), « la dette et la propriété publiques » (ce qui permet au Parlement fédéral d'octroyer des subventions aux particuliers — allocations familiales, par exemple — ou aux provinces — au titre de l'assurance-hospitalisation, de l'assurance maladie, de la poursuite d'études supérieures et de l'aide aux nécessiteux — ainsi que des paiements de péréquation pour faire en sorte que les services de santé, d'enseignement et de bien-être dans les provinces les plus défavorisées se rapprochent de la moyenne nationale), le service postal, le recensement et les statistiques, la défense, les balises, les bouées, les phares, l'Île du Sable[1], la navigation et les bâtiments ou navires, la quarantaine, les hôpitaux de la marine, les pêcheries, ainsi que les traversiers, les chemins de fer et les télégraphes interprovinciaux et internationaux. Ces domaines comprennent également les « travaux et entreprises » réalisés à l'échelon international ou interprovincial (catégorie dans laquelle entrent, toujours selon les tribunaux, les pipelines et le téléphone), l'émission de la monnaie, les banques, l'intérêt de l'argent, les lettres de change, les billets promissoires, les faillites, les poids et mesures, les brevets, les droits d'auteur, les Indiens et les terres qui leur sont réservées (catégorie qui comprend, selon les tribunaux, les Inuit), la naturalisation, et les aubains, le droit criminel et les procédures qui s'y appliquent, le mariage, le divorce, les travaux de nature locale qui seront, avant ou après leur exécution déclarés par le Parlement du Canada « être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre de provinces » (on a souvent eu recours à cette dernière position, en particulier pour faire en sorte que l'énergie atomique et le commerce des céréales relèvent exclusivement du gouvernement

[1] Pour les Pères de la Confédération, il ne faisait pas de doute que l'Île du Sable — qui avait la réputation de « cimetière de l'Atlantique » — représentait une menace telle pour la navigation qu'elle requérait la tutelle absolue du gouvernement fédéral, comme c'était le cas pour les phares. C'est ainsi qu'elle fut placée sous la juridiction du gouvernement fédéral (sous-section 91, paragraphe 9 de la loi de 1867). En vertu de la troisième annexe de cette loi, et comme il en avait été des phares de la Nouvelle-Écosse, le gouvernement fédéral fit l'acquisition de l'île, qui était jusqu'alors la propriété de cette province.

fédéral) . Un amendement adopté en 1940 attribue au Parlement fédéral des pouvoirs exclusifs en matière d'assurance-chômage ; en outre, un article de la loi de 1867 donne au gouvernement fédéral pleins pouvoirs pour créer des tribunaux en vue d'une « meilleure administration des lois du Canada ». Cette disposition a permis au Parlement du Canada de mettre sur pied la Cour suprême du Canada ainsi que la Cour fédérale.

Comme nous l'avons déjà dit, le Parlement central peut modifier la Constitution en ce qui touche les fonctions exécutives du gouvernement du Canada, du Sénat et de la Chambre des communes, mais il ne peut pas modifier la charge de reine ou celle de gouverneur général ni les dispositions relatives au Sénat et à la Cour suprême du Canada qui font partie intégrante du texte constitutionnel en vertu des formules d'amendement.

Bien que le Parlement central ne puisse transférer aucun de ses pouvoirs à une législature provinciale, pas plus qu'une législature provinciale ne peut transférer ses pouvoirs au Parlement central, le Parlement peut cependant déléguer l'administration d'une loi fédérale à des organismes provinciaux, comme il l'a fait dans le domaine de la circulation routière entre les provinces et à l'échelle internationale. De même, une législature provinciale peut déléguer l'administration d'une loi provinciale à un organisme fédéral. Cette capacité de « délégation administrative » illustre la souplesse de notre Constitution.

Les systèmes de gouvernement canadien et américain: un contraste

Si le Canada et les États-U sont tous deux des démocraties et des États fédéraux, leurs systèmes de gouvernement présentent des différences importantes.

Une première différence réside dans le fait que les États-Unis ont une langue — langue officielle du gouvernement fédéral et de tous les États — et une culture uniques. Le Canada possède au contraire deux langues et deux cultures. Les Pères de la Confédération ont voulu qu'il en soit ainsi.

La reconnaissance officielle du bilinguisme et du biculturalisme n'est pas sans limites, mais elle est de plus en plus répandue. Par exemple, c'est à la demande expresse du gouvernement du Nouveau-Brunswick que le français et l'anglais ont été reconnus par la Constitution comme les langues officielles de cette province.

En Ontario, où vit le plus grand nombre de francophones hors Québec, on trouve tout un système d'écoles où l'enseignement est donné en français ; de plus, un nombre croissant de services en français sont offerts aux Franco ontariens. Plusieurs autres provinces se sont engagées sur la même voie.

En vertu de la Constitution, toutes les provinces, à l'exception du Québec, du Nouveau-Brunswick et du Manitoba, sont absolument libres d'avoir autant de langues officielles qu'elles le veulent, et celles-ci excluent le français ou l'anglais. Par exemple, la Nouvelle-Écosse pourrait faire du gaélique sa seule langue officielle, ou l'une parmi la douzaine de ses langues officielles. L'Alberta pourrait faire de l'ukrainien, ou encore de l'ukrainien, du polonais et du grec classique, ses trois langues officielles. Pour leur part, le Québec, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba peuvent avoir autant de langues officielles qu'ils le désirent, mais celles-ci doivent inclure le français et l'anglais.

Seconde distinction notable : le Canada est une monarchie constitutionnelle, alors que les États-Unis sont une république. A priori, on pourrait penser qu'il s'agit d'une distinction de pure forme. Or, ce n'est pas le cas. En effet, là où, au Canada, on trouve un parlement, un cabinet et un gouvernement responsable, on trouve aux États-Unis un système de gouvernement présidentiel-congressionnel.

On peut se demander ce que signifie cette distinction.

En premier lieu, aux États-Unis, le chef de l'État et le chef du gouvernement sont une seule et même personne. C'est le président qui assume ce double rôle. Au Canada, par contre, c'est la reine — ordinairement représentée par le gouverneur général — qui est le chef

de l'État, tandis que le premier ministre est le chef du gouvernement. Une première conséquence importante de cette distinction réside dans le fait qu'au Canada, le chef de l'État peut, exceptionnellement, protéger le Parlement et la population face à un premier ministre et à des ministres qui oublieraient leur rôle de serviteurs du peuple et tenteraient d'asservir celui-ci. Le chef de l'État peut ainsi s'opposer à ce que le cabinet dissolve une Chambre des communes nouvellement élue avant même qu'elle ne se soit réunie. Il peut l'empêcher également d'amener le peuple, par des élections générales répétées, à lui donner plein mandat. Aux États-Unis, le chef de l'État ne peut contraindre le chef du gouvernement parce qu'ils sont une seule et même personne.

En second lieu, le gouvernement américain, constitué du président et du Congrès, se fonde sur le principe de la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire que ni le président ni aucun des membres de son cabinet ne peuvent être membres d'aucune des deux chambres du Congrès, y déposer ou appuyer un projet de loi, répondre à des questions ou repousser des attaques contre la politique du gouvernement. Aucun membre du Congrès ne peut être président ou membre du cabinet. À l'inverse, le régime parlementaire repose sur la concentration des pouvoirs. L'usage (et non la loi) veut que les membres du cabinet, y compris le premier ministre, soient membres de l'une des deux chambres ou y obtiennent un siège peu de temps après leur nomination. Tous les projets de loi qui sont déposés par le gouvernement (et c'est le cas pour la plupart) doivent l'être par un ministre ou son porte-parole; de plus, tous les ministres doivent défendre devant le Parlement les projets de loi gouvernementaux, répondre chaque jour aux questions portant sur les politiques et les initiatives du gouvernement et repousser les critiques formulées contre celles-ci.

Aux États-Unis, le président et les membres des deux chambres sont élus pour une période fixe : le président pour quatre ans, les sénateurs pour six ans et les représentants pour deux ans. La seule façon de se défaire d'un président avant la fin de son mandat est d'entreprendre contre lui une procédure de mise en accusation, procédure très délicate à laquelle on n'a recouru que deux fois et qui n'a d'ailleurs jamais abouti.

La durée inégale des mandats respectifs du président, des sénateurs et des représentants amène fréquemment le président à être l'élu d'un parti, tandis que l'autre parti détient la majorité dans l'une des deux chambres, voire dans les deux. Le président voit alors ses projets de loi et ses politiques continuellement rejetés par le parti adverse sans qu'il puisse dissoudre le Sénat ou la

Chambre des représentants, dont les membres remplissent, quoi qu'il arrive, la durée complète de leur mandat.

Tous les quatre ans a lieu l'élection du président, des représentants et du tiers des sénateurs. Il est alors possible que le président et la majorité des représentants soient républicains, tandis que la majorité des sénateurs seront démocrates ; ou encore, il se peut que le président et la majorité des sénateurs soient républicains, tandis que les représentants seront majoritairement démocrates ; d'autres combinaisons sont encore possibles.

De la même manière, le président peut présenter un programme cohérent au Congrès et faire en sorte que les sénateurs et les représentants déposent les projets de loi qu'il veut voir adoptés. Chacune des chambres peut y apporter des modifications, y faire des suppressions ou les rejeter en bloc. Cet affrontement est susceptible d'aboutir à une loi qui n'a presque plus rien à voir avec le projet initial du président. Il en va de même lorsque la majorité de l'une des deux chambres présente un projet de loi sur un sujet quelconque ; l'autre chambre peut y ajouter ou en retirer certaines dispositions, voire rejeter le projet en bloc ; là encore, le résultat peut n'avoir qu'une très lointaine ressemblance avec le projet initial, à supposer qu'il en ait une. Même en cas d'accord entre les deux chambres, le président oppose souvent son veto à un projet de loi, qui ne pourra alors être adopté qu'avec l'assentiment des deux tiers des membres de chacune des chambres.

Ainsi, à l'approche d'élections, un président accusé de n'avoir pas rempli ses promesses peut toujours se défendre en disant que ce n'est pas sa faute, qu'il a soumi tel ou tel projet de loi au Congrès, mais que le Sénat ou la Chambre des représentants, ou encore les deux, l'ont rejeté ou rendu méconnaissable. Un sénateur pourra recourir au même argument pour se protéger contre semblables accusations : la Chambre des représentants aura rejeté son projet de loi ou l'aura mis en pièces, ou bien encore, le président y aura opposé son veto. Quant au représentant, il aura présenté son projet à la Chambre, mais le Sénat aura voté à son encontre ou l'aura réduit à néant, ou bien, une fois encore, le président aura exercé son droit de veto.

Il s'ensuit que ni le président, ni les sénateurs, ni les représentants ne peuvent être vraiment tenus responsables d'une chose qu'ils auraient faite ou non. Chacun d'eux peut déclarer en toute légitimité et en toute honnêté que ce n'est pas de sa faute.

Certes, les insatisfaits pourront éventuellement voter contre un pr

sident, un sénateur ou un représentant. Toutefois, quoi qu'ils fassent, la situation demeure essentiellement la même. Le président est en poste pour quatre ans, indépendamment des votes que prend l'une ou l'autre chambre contre ses mesures. Si, à mi-chemin de son mandat de quatre ans, le résultat des élections au Sénat et à la Chambre des représentants est défavorable à son parti, il demeure quand même en place jusqu'à la fin de son mandat. Il ne lui est pas loisible, par ailleurs, de se défaire d'un Sénat ou d'une Chambre opposé à ses idées en ordonnant de nouvelles élections. Quoi qu'il arrive, les sénateurs conservent leur poste pendant six ans, les représentants pendant deux ans.

Il n'en va pas de même au Canada. Ici, à l'échelon national ou provincial, personne n'est élu pour une période donnée. Les principaux projets de loi, ainsi que tous ceux qui ont un caractère financier, sont présentés par le gouvernement, et le Sénat comme la Chambre des communes ne peuvent majorer les sommes qu'ils prévoient. Tant qu'un gouvernement reste appuyé par une majorité à la Chambre, il peut faire voter les lois qui lui semblent bonnes. S'il devient minoritaire, il peut soit laisser la nouvelle majorité former le gouvernement, soit décréter la tenue de nouvelles élections. Aux États-Unis, les affrontements entre le président et le Congrès peuvent durer des années, alors que chez nous, un tel conflit entre le gouvernement et la Chambre des communes ne peut guère excéder quelques semaines. En cas de désaccord sur une question d'importance, un nouveau gouvernement est rapidement formé ou la tenue d'élections est décrétée.

Le gouvernement présidentiel-congressionnel se caractérise par son irresponsabilité et son manque de mobilité face à une modification de l'opinion publique. Si les électeurs, à mi-chemin du mandat de quatre ans du président, votent contre ses politiques, non seulement il peut, mais il doit demeurer en fonction (laquelle comporte d'énormes pouvoirs) jusqu'à l'expiration de son mandat. La majorité de l'autre parti dans l'une ou (et) l'autre chambre (s) peut l'empêcher de faire beaucoup de choses, mais elle ne peut le contraindre à démissionner. Quant à lui, il peut opposer son veto à des lois votées par les deux chambres, mais il ne peut décréter un appel aux urnes afin que le peuple lui donne un Congrès favorable à ses idées. Il ne peut se défaire d'un Congrès hostile, et vice-versa.

Le gouvernement parlementaire est à la fois responsable et mobile. Si la Chambre des communes vote une motion de défiance à l'égard du cabinet, celui-ci doit résigner ses fonctions, puis permettre à l'opposition officielle de former sans délai un gouvernement, ou encore décré-

ter la tenue d'élections, afin que le peuple décide du parti qui gouvernera.

Aux États-Unis, le président peut livrer une bataille stérile à l'une des deux chambres ou aux deux pendant des années. Au Canada, le premier ministre, s'il est empêché d'agir par la Chambre des communes, doit soit laisser la place à un autre premier ministre, soit permettre à la population d'élire une nouvelle chambre propre à régler la question, dans un sens ou dans l'autre, en deux ou trois mois au plus. Il s'agit vraiment de responsabilité.

De plus, au Canada, si une question importante sur le plan de la politique nationale oppose le cabinet et une majorité écrasante de l'opinion publique, l'opposition peut faire de l'obstruction systématique à l'égard du cabinet, et ainsi forcer celui-ci, même s'il dispose d'une majorité considérable, à laisser la population décider de la question par des élections. Des conservateurs dans l'opposition ont agi précisément ainsi en 1911 à propos de la question de la réciprocité. et ils ont remporté les élections subséquentes. Il s'agit vraiment de mobilité.

La troisième différence fondamentale entre les systèmes de gouvernement canadien et américain tient au fait que, chez nous, les coutumes, les usages et les « conventions » tiennent une place bien plus importante dans la Constitution. C'est ainsi que la constitution américaine définit les principales attributions du président, que seul un amendement en bonne et due forme peut modifier. Notre texte constitutionnel ne précise pas autant les fonctions du premier ministre. Les seules assises juridiques de celles-ci sont une disposition de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* qui évoque la personne occupant « le poste reconnu de premier ministre », ainsi que celle de la *Loi sur les traitements* qui porte sur la rémunération du premier ministre. Aucune loi ne définit les modalités de nomination ou de destitution de ce dernier ou encore ses attributions. Aucune disposition juridique ne prévoit qu'un ministre doive appartenir à l'une des deux chambres ; seule la tradition veut qu'il en soit ainsi. Rien dans la loi n'oblige non plus un gouvernement en minorité à la Chambre à démissionner ou à demander la tenue d'élections.

Le fédéralisme américain et le fédéralisme canadien ne sont pas de même essence ; là réside la quatrième différence essentielle entre les systèmes politiques des deux pays. Au début de leur histoire, les États-Unis se caractérisaient par une décentralisation très poussée qui ménageait au Congrès fédéral très peu d'attributions. Tous les pouvoirs que la constitution ne confiait pas expressément au gouvernement fédéral étaient du ressort des États, —

ou « du peuple » — , c'est-à-dire qu'ils ne relevaient ni du Congrès ni des législatures des États. Les « droits des États » étaient fondamentaux. Les Pères de la Confédération, pour leur part, horrifiés par le spectacle de la guerre civile américaine, en imputaient la cause aux « droits dévolus aux États ».

C'est ce qui explique que, selon les termes de Sir John A. Macdonald, le Canada adopta un « système différent ». Tous les domaines d'intérêt général qui ne sont pas expressément attribués aux gouvernements provinciaux et à leurs assemblées relèvent du gouvernement fédéral et du Parlement national. Ce système permet de combler la grande lacune dont les États-Unis ont eu à souffrir. Le Canada s'est doté d'un Parlement fédéral fort et a fait avec la Confédération « un seul peuple et un seul gouvernement, au lieu de cinq peuples et de cinq gouvernements » qu'un lien trop ténu réunirait.

Les Pères de la Confédération dressèrent, comme on l'a vu, une longue liste de domaines relevant exclusivement du gouvernement fédéral. Ils décidèrent en outre que la nomination des sénateurs et des juges des cours supérieures et des comtés (à l'exception des juges des tribunaux de vérification de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick) serait du ressort du gouvernement fédéral, et qu'il en irait de même de la nomination, de la direction et de la destitution des lieutenants-gouverneurs provinciaux. De plus, ils ont donné au gouvernement fédéral (le cabinet et le Parlement) des pouvoirs qui lui permettent de défendre les droits à l'enseignement des sujets protestants et catholiques romains de la reine. Enfin, ils ont donné au gouvernement central le pouvoir de désavouer purement et simplement toute loi provinciale dans l'année qui suit son adoption.

Aux États-Unis comme au Canada, toutefois, ce sont les tribunaux qui, en définitive, interprètent le texte constitutionnel. Chez nos voisins du Sud, le pouvoir judiciaire a jusqu'ici, en règle générale, interprété la constitution de façon à élargir les compétences du gouvernement fédéral et à diminuer celles des États. Dans notre pays, par contre, les tribunaux (et notamment le Comité judiciaire du Conseil privé britannique, qui, jusqu'en 1949, était notre plus haute instance judiciaire) ont eu tendance à interpréter la *Loi constitutionnelle de 1867* dans le sens d'un accroissement des pouvoirs des provinces au détriment de ceux du gouvernement central. Résultat : à l'heure actuelle, la fédération que constituent les États-Unis est, dans les faits, beaucoup plus centralisée que la fédération canadienne, laquelle est peut-être même la plus décentralisée du monde. Toutefois, comme il est prévu dans notre Constitution que les compétences non

attribuées sont dévolues automatiquement au Parlement fédéral, celui-ci a une force et une flexibilité qui lui ont permis de faire face aux changements passés et récents.

Le principe de la légalité et les tribunaux

Piliers de notre système de gouvernement, les principes du gouvernement responsable et du fédéralisme reposent à leur tour sur une troisième force : le principe de la légalité (rule of law), notion que nous allons tenter d'expliquer.

Le principe de la légalité suppose que tous sont soumis à la loi. En effet, nul, si important ou puissant soit-il, n'échappe à la loi : ni le gouvernement, ni le premier ministre, ni tout autre ministre, ni la reine, ni le gouverneur général, ni les lieutenants-gouverneurs, ni le plus haut fonctionnaire de l'État, ni les forces armées, ni le Parlement lui-même, ni aucune législature provinciale. Ces personnes et ces instances n'ont de pouvoirs que ceux qui leur sont conférés par la loi : par la *Loi constitutionnelle de 1867* ou par un amendement à cette dernière ; par une loi fédérale ou provinciale ; par la common law anglaise, dont nous avons hérité et qui, même si elle a été considérablement modifiée, enrichie et élaguée au fil des ans par le Parlement fédéral et les législatures provinciales, continue d'être le fondement de notre droit constitutionnel et criminel, et de notre droit civil (droit de propriété et droits civils) pour l'ensemble du pays, exception faite du Québec.

Aucune de nos libertés ne saurait être entièrement préservée si un individu ou une instance quelconque n'était pas assujetti à la loi.

Qu'est-ce donc qui empêche les diverses instances du pays — gouvernement, hauts fonctionnaires, forces armées, police, Parlement, législatures provinciales — d'échapper à la loi, d'y contrevenir ou d'usurper des pouvoirs ? Réponse : les tribunaux. Ceux-ci auraient en effet vite fait de les ramener à l'ordre.

Mais qu'est-ce qui fait que le pouvoir judiciaire n'est pas inféodé aux instances en cause ? Réponse : le principe cardinal de l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui remonte plus loin dans le temps que celui du gouvernement responsable, lequel n'existe que depuis quelque 200 ans. La reconnaissance du principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire a été faite, elle, voilà presque trois cents ans, soit au moment de l'adoption par le Parlement britannique, en 1701, de la Loi de succession au trône, un produit de la révolution anglaise de 1688. Ce texte législatif prévoyait que les juges, même s'ils avaient été nommés par le roi (aujourd'hui, sur recommandation, il va sans dire, d'un cabinet responsable) , ne pouvaient être relevés de leurs fonctions que si les deux chambres du Parlement le demandaient au moyen d'une adresse officielle à la Couronne. Quand un juge rendait une décision que le gouvernement réprouvait, ce dernier ne pouvait rien faire à moins que les deux chambres ne s'entendent sur sa des-

titution. Près de trois siècles après l'adoption de cette loi, un seul juge a ainsi été relevé de ses fonctions au Royaume-Uni, et cela remonte à 1830.

Suivant les dispositions de la Constitution, la quasi-totalité des tribunaux doivent être provinciaux, c'est-à-dire, créés par les législatures des provinces. Le texte constitutionnel stipule cependant qu'il appartient au gouvernement fédéral de nommer les juges de tous ces tribunaux, des cours de comté aux instances suprêmes (à l'exception des tribunaux de vérification de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick). Le texte constitutionnel précise en outre que les juges des tribunaux supérieurs provinciaux (la Cour supérieure au Québec, les cours suprêmes dans les autres provinces et toutes les cours d'appel provinciales) ne peuvent être destitués que sur présentation, par les deux chambres du Parlement, d'une adresse au gouverneur général. Les lois prévoyant la création de la Cour suprême du Canada et de la Cour fédérale renferment des dispositions similaires. Cependant, aucun juge d'un tribunal supérieur canadien n'a jamais été ainsi démis de ses fonctions. Les magistrats de ce niveau n'ont pas à craindre pour leur poste, quelle que soit l'opinion du gouvernement au sujet de leurs décisions.

La Charte des droits et libertés ayant été enchâssée dans la Constitution, le rôle des tribunaux sera encore plus important, puisqu'ils devront faire respecter les droits et les libertés qui y sont énoncés.

Quant aux juges des cours de comté, ils ne peuvent être révoqués que si au moins un juge de la Cour suprême du Canada, de la Cour fédérale ou d'un tribunal supérieur provincial décrète, après enquête, qu'ils se sont rendus coupables d'un délit ou se sont montrés incapables de remplir correctement leurs fonctions.

La Cour suprême du Canada, instance créée par une loi du Parlement fédéral en 1875, se compose de neuf juges, dont trois doivent être choisis parmi les avocats inscrits au Barreau du Québec. C'est le gouverneur général qui, sur recommandation du cabinet fédéral, nomme ces magistrats à leur poste, qu'ils conservent jusqu'à l'âge de 75 ans. L'indépendance des tribunaux est encore plus importante au Canada qu'en Grande-Bretagne, car, dans notre pays, c'est la Cour suprême qui interprète le texte constitutionnel et, partant, qui établit la ligne de démarcation entre les pouvoirs du gouvernement fédéral et ceux des provinces. La Cour suprême statue en dernier ressort non seulement sur des questions constitutionnelles, mais également dans certaines catégories précises de causes importantes du droit civil et du droit pénal. C'est

en outre auprès de ce tribunal que sont interjetés tous les appels relatifs à des décisions rendues par des cours d'appel provinciales.

Les institutions du gouvernement fédéral

La *Loi constitutionnelle de 1867* renferme la disposition suivante : « À la reine continueront d'être et sont par le présent (acte) attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada ». D'ordinaire, toutefois, la souveraine délègue son autorité à son représentant, le gouverneur général, qu'elle nomme sur recommandation du premier ministre canadien. Le mandat du gouverneur général est habituellement d'une durée de cinq ans, mais il peut être prolongé d'un an environ.

Le Parlement se compose donc de la reine, du Sénat et de la Chambre des communes.

La reine

Chef officiel de l'État canadien, la reine est représentée, à l'échelon fédéral, par le gouverneur général, et dans les provinces, par le lieutenant-gouverneur. Le texte des lois fédérales débute ainsi : « Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète : ». L'introduction des lois provinciales est sensiblement la même. C'est le chef de l'État (ou son représentant) qui convoque le Parlement (et les législatures provinciales) ; aucun corps législatif canadien ne peut prendre sur lui de le faire. Aucun projet de loi, fédéral ou provincial, ne devient loi s'il n'obtient pas la « sanction » royale. Le souverain a, en certaines occasions, sanctionné personnellement des lois fédérales, mais, habituellement, celles-ci le sont par le gouverneur général, ou par le gouverneur général suppléant, et les lois provinciales, par le lieutenant-gouverneur.

Le gouverneur général (ou le lieutenant-gouverneur) peut conseiller les ministres, les encourager ou les mettre en garde. Dans la plupart des cas, cependant, il doit agir selon leur avis, même si, en de très rares occasions, il doit ou peu agir sans solliciter leur avis ou aller à l'encontre de celui qu'ils lui ont donné.

Le Sénat

Le Sénat compte 104 membres : 24 représentants des provinces maritimes (10 de la Nouvelle-Écosse, 10 du Nouveau-Brunswick et 4 de l'Île-du-Prince-Édouard), 24 du Québec, 24 de l'Ontario, 24 des provinces de l'Ouest (six de chacune des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique) , 6 de Terreneuve, un du Yukon et un autre des Territoires du Nord-Ouest. Il est prévu que de quatre à huit autres sénateurs, soit un ou deux pour les provinces maritimes, pour le Québec, pour l'Ontario et pour l'Ouest, peuvent être nommés, mais cette disposition n'a jamais été utilisée.

C'est le premier ministre qui nomme les sénateurs, et ceux-ci conservent leur siège jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 75 ans, à moins qu'ils n'aient été absents des séances du Parlement durant deux sessions consécutives. Jusqu'en 1965, ils étaient nommés à vie, et cette disposition s'applique encore dans le cas des quelques sénateurs qui ont été nommés avant cette date. Les sénateurs doivent avoir 30 ans révolus et posséder des biens-fonds d'une valeur minimum de 4 000 $ en sus de toute charge les grevant, ainsi que des biens meubles et immeubles d'une valeur minimum de 4 000 $ en sus de dettes et obligations. Ils doivent également habiter dans la province ou le territoire qu'ils représentent et, dans le cas du Québec, habiter ou posséder des biens-fonds dans la division sénatoriale pour laquelle ils ont été nommés.

Le Sénat peut introduire n'importe quel projet de loi, sauf en matière financière. Il peut amender ou rejeter tout projet de loi, et ce, à autant de reprises qu'il le juge bon. Aucun projet de loi ne peut devenir loi à moins qu'il ne soit adopté par le Sénat.

En théorie, les pouvoirs de la Chambre haute sont impressionnants. Toutefois, le Sénat n'a pas rejeté de projet de loi depuis plus de 40 ans, et il est très rare qu'il apporte à un projet de loi des amendements qui en modifient l'esprit. Les nombreuses modifications proposées par les sénateurs sont presque toujours destinées à clarifier, simplifier ou réagencer les dispositions d'un projet de loi, et elles obtiennent d'ordinaire l'aval de la Chambre des communes. Au Sénat, le travail est principalement effectué par des comités, lesquels étudient les projets de loi article par article et entendent les mémoires, souvent nombreux, présentés par les groupes ou les particuliers qui sont directement concernés par le texte législatif à l'étude. Ce travail en comité est particulièrement efficace en raison de la présence parmi les sénateurs de nombreux spécialistes de domaines divers, qui possèdent de longues années d'expérience dans les secteurs juridique ou administratif ou dans le monde des affaires, tels que d'anciens ministres, premiers ministres provinciaux et maires, d'éminents avocats et des agriculteurs d'expérience.

Ces dernières décennies, le Sénat s'est attelé à une nouvelle tâche : faire enquête sur des questions d'intérêt public comme la pauvreté, le chômage, l'inflation, la vieillesse, l'utilisation des terres, la politique en matière de sciences, les affaires indiennes, les relations avec les États-Unis et l'efficacité (ou l'inefficacité) des ministères fédéraux. Ces enquêtes ont abouti à des rapports très pertinents qui ont souvent amené la modification de lois ou encore de politiques gouverne-

mentales. Il est en outre beaucoup moins coûteux de confier ce genre de tâche aux sénateurs qu'à des commissions royales d'enquête ou à des groupes de travail, les membres du Sénat étant déjà rémunérés et pouvant compter sur la collaboration d'un personnel permanent.

La Chambre des communes

La Chambre des communes, qui compte 282 membres, soit un représentant pour chaque circonscription électorale, est le principal corps législatif de notre pays. Dans chaque circonscription, le ou la candidate qui recueille le plus grand nombre de suffrages est élu(e), même s'il ou si elle obtient moins de la moitié du total des suffrages. Le nombre de circonscriptions électorales est modifié après chaque recensement, aux termes de la *Loi sur le remaniement de la carte électorale* qui prévoit la répartition, en gros, des sièges parlementaires en fonction de la population des régions. Chaque province doit compter au moins autant de députés que de sénateurs. La taille des circonscriptions électorales varie quelque peu à l'intérieur de limites prescrites. Voici la répartition actuelle des sièges :

Région	Sièges
Ontario	95
Québec	75
Colombie-Britannique	28
Alberta	21
Manitoba	14
Saskatchewan	14
Nouvelle-Écosse	11
Nouveau-Brunswick	10
Terre-Neuve et le Labrador	7
Île-du-Prince-Édouard	4
Territoires du Nord-Ouest	2
Yukon	1
Total	**282**

Les partis politiques

Notre système de gouvernement ne pourrait fonctionner sans l'existence de partis politiques. Ceux que la scène politique canadienne connaît actuellement (les partis Libéral, Progressiste-conservateur et Néo-démocrate) n'ont pas été créés par des lois, mais son reconnus légalement. Ils doivent leur existence à la population elle-même, et ils constituent des associations volontaires de personnes qui, grosso modo, ont les mêmes opinions sur des questions d'intérêt public.

Le parti qui obtient le plus grand nombre de sièges à la suite d'élections générales forme habituellement le gouvernement, et son leader devient premier ministre. Toutefois, si le parti au pouvoir avant les élections se retrouve, au

lendemain du scrutin, au deuxième rang pour le nombre de candidats élus, il a le droit de rester au pouvoir jusqu'à la convocation de la Chambre des communes nouvellement élue, afin de déterminer s'il peut gagner l'appui des partis minoritaires et, si cette alliance lui permet d'obtenir la majorité au parlement, de continuer à gouverner le pays. Ceci s'est produit en 1925-1926, et en 1972.

Le parti qui se classe au deuxième rang pour le nombre de candidats élus (ou au premier rang, dans le cas précité) forme l'opposition officielle, et son chef occupe le poste de leader officiel de l'opposition. Ce dernier a droit à la même rémunération qu'un ministre. Le leader de tout parti qui compte au moins 12 représentants à la Chambre des communes touche lui aussi une rémunération plus élevée que celle d'un simple député. En outre, les travaux de recherche des différents partis sont financés à même les deniers publics.

Pourquoi en est-il ainsi? Parce que la population canadienne tient à ce que les actes de son gouvernement fassent l'objet de critiques et d'une surveillance. Elle veut pouvoir compter sur un autre parti politique si celui au pouvoir ne répond pas à ses attentes. Le principe de la démocratie parlementaire peut se comparer à celui de la navigation : grâce à l'existence de nombreux partis politiques, une vague d'opinion peut déferler sur l'ensemble du pays. Au-delà de l'écume, c'est la vague de fond qui dirige la course du navire.

Le premier ministre

Comme nous l'avons déjà souligné, la fonction de premier ministre, à l'instar des partis politiques, n'a pas été créée par une loi, mais elle est reconnue légalement. En règle générale, le premier ministre est député à la Chambre des communes (mais cette fonction a été assumée autrefois par deux sénateurs, en 1891-1892 et en 1894-1896). Même si un non-député peut être nommé premier ministre, la coutume veut que, dans un tel cas, le chef du gouvernement s'assure un siège à la Chambre des communes dans les plus brefs délais. Dans ce cas, il est de tradition qu'un membre du parti majoritaire se désiste, créant ainsi une vacance que le premier ministre défait ou chef de parti non-député peut occuper à la faveur d'une élection partielle.

C'est le gouverneur général qui nomme le premier ministre, et, habituellement, la nomination est automatique. C'est encore lui qui demande au leader de l'opposition de former un nouveau gouvernement lorsque l'un des partis qui la composent remporte plus de la moitié des sièges à des élections générales ou lorsque le gouvernement est battu en chambre.

Auparavant, le premier ministe était considéré, dans le cabinet, comme « le premier parmi ses pairs ». Ce n'est plus le cas. Aujourd'hui, le chef du gouvernement a infiniment plus de pouvoirs que ses collègues du cabinet. En effet, non seulement il les choisit personnellement, mais il peut également demander à n'importe quel d'entre eux de remettre sa démission. Dans le cas d'un refus de la part du ministre en cause, il peut recommander au gouverneur général de le démettre de ses fonctions, et ce dernier acquiescerait à cette requête. Lorsque le cabinet doit prendre une décision, ce n'est pas nécessairement le principe de la majorité qui est appliqué. En effet, un premier ministre influent peut, après avoir entendu les vues de tous ses collègues et constaté que la plupart, sinon toutes, sont opposées à la sienne, simplement décréter que c'est son point de vue qui prévaudra et qui deviendra la politique officielle du gouvernement. Ses collègues doivent alors se plier à sa décision ou remettre leur démission.

Le cabinet

Comme on l'a souligné plus haut, c'est le premier ministre qui choisit les membres du cabinet, et ceux-ci doivent tous faire partie du Conseil privé de la reine pour le Canada. Les conseillers privés sont nommés à vie, par le gouverneur général, sur recommandation du premier ministre, à moins qu'ils ne soient démis de leurs fonctions, toujours sur recommandation du premier ministre (ce qui ne s'est jamais produit). Font partie du Conseil privé tous les ministres, anciens et actuels, l'actuel juge en chef du Canada et ses prédécesseurs, ainsi que les anciens présidents du Sénat et les anciens orateurs de la Chambre des communes. En outre, d'autres citoyens éminents sont nommés au Conseil privé en reconnaissance de leurs mérites. Le Conseil privé à proprement parler ne se réunit que très rarement, soit lors de grandes occasions, comme l'accession au trône d'un roi ou d'une reine. L'organe actif de cette instance, c'est le cabinet, aussi appelé « Comité du Conseil privé ».

La coutume veut que presque tous les membres du cabinet fassent également partie de la Chambre des communes ou y obtiennent un siège dans un délai raisonnable. Depuis la Confédération, quelque 70 personnes qui n'étaient ni députés ni sénateurs ont été nommées ministres, mais elles ont dû s'assurer un siège de député ou de sénateur dans un délai raisonnable ou remettre leur démission. C'est ainsi que le général McNaughton, ministre de la Défense nationale pendant neuf mois sans pour autant être membre de l'une ou l'autre chambre, a dû démissionner après avoir tenté par deux fois, sans succès, de se faire élire à la Chambre des communes.

Les sénateurs peuvent également être nommés ministres ; en fait, le premier cabinet dans l'histoire du pays comptait cinq sénateurs parmi ses 13 membres. Cependant, depuis 1911, le Sénat ne compte généralement* qu'un seul ministre, sans portefeuille, soit le leader du gouvernement au Sénat. Il va sans dire qu'aucun sénateur ne peut siéger à la Chambre des communes. Toutefois, un ministre peut, sur invitation du Sénat, se rendre dans cette chambre pour y prendre la parole, mais il n'a pas droit de vote.

* Depuis les élections générales en 1979, le cabinet compte trois ou quatre sénateurs. Très peu de députés du parti Conservateur ont été élus au Québec en 1979 ; en 1980, les quatre provinces de l'Ouest n'ont élu que deux députés du parti Libéral. En conséquence, les deux partis ont dû nommer plus de sénateurs au cabinet de façon à assurer une représentation adéquate de ces provinces.

Il est d'usage que chaque province soit représentée au cabinet par au moins un ministre (si possible). Cependant, lorsque le parti qui prend le pouvoir ne fait élire aucun député dans une province donnée, il est difficile d'assurer cette représentation. Dans un tel cas, le premier ministre peut nommer au cabinet un sénateur de la province en question, ou convaincre un député d'une autre province de remettre sa démission et tenter ensuite de faire élire au siège ainsi rendu vacant un représentant de la province « absente » du cabinet. En 1921, par exemple, les Libéraux n'avaient réussi à faire élire aucun député en Alberta. Le premier ministre King régla le problème en nommant ministre Charles Stewart, ex-premier ministre libéral de l'Alberta, à titre de représentant de cette province, et en le faisant par la suite élire député de la circonscription électorale d'Argenteuil, au Québec. On peut se demander si cette manœuvre de M. King réussirait encore. De nos jours, les électeurs ne voient pas toujours d'un bon oeil le « parachutage » de candidat de l'extérieur dans leur circonscription. Il convient également de souligner que l'Île-du-Prince-Édouard (la plus petite des provinces canadiennes) est souvent demeurée des années sans compter de représentants au cabinet.

Il est par ailleurs d'usage que l'Ontario et le Québec comptent chacun 10 ou 12 ministres au cabinet, à condition que ces provinces aient élu assez de candidats du parti au pouvoir pour permettre une telle représentation. La coutume veut également qu'au moins un ministre du Québec soit un anglophone protestant et que les minorités francophones hors Québec soient représentées au cabinet par au moins un ministre, règle générale, du Nouveau-Brunswick ou de l'Ontario, ou un de chacune des deux provinces. La tradition voulait aussi, naguère, que siège au cabinet au moins un anglophone de religion catholique

romaine (habituellement d'origine irlandaise), et ces dernières années, le caractère multiculturel du Canada a été illustré par la représentation de la communauté juive et des minorités ethniques non « anglophones » et non « francophones ».

Le président du Sénat et l'orateur de la Chambre des communes

Le président du Sénat est nommé par le cabinet.

Quant à l'orateur de la Chambre des communes, il est choisi par les députés eux-mêmes, après chaque scrutin général, et doit lui-même être député. À titre de président de la Chambre des communes, il statue sur toutes les questions de procédures et de règlements parlementaires. En outre c'est lui qui dirige le personnel de la Chambre. Il doit en principe faire preuve d'impartialité et exiger le respect des règles, autant du premier ministre que du plus humble des députés de l'opposition.

Il est d'usage, après des élections générales, de choisir l'orateur parmi les représentants du parti qui va gouverner, encore que, dans un cas (le plus récent remonte à 1979), l'orateur du parti au pouvoir avant le scrutin ait continué d'assumer ses fonctions même après un changement de gouvernement, et que, dans un autre cas (1957), le gouvernement ait suggéré comme orateur un représentant de l'un des partis minoritaires. Aujourd'hui, l'orateur cesse parfois d'adhérer à un parti politique et, aux élections fédérales suivantes, se présente à titre d'indépendant. Il est également de tradition, dans les deux chambres, que les fonctions de président et d'orateur soient confiées à tour de rôle à un francophone et à un anglophone. En outre, à la Chambre des communes, lorsque l'orateur est anglophone, son adjoint est francophone, et vice versa. Il arrive même que l'orateur adjoint soit choisi parmi les députés de l'opposition.

Le Parlement fédéral

L'ouverture d'une session

Lorsque l'ouverture d'une session marque le commencement de la première session d'une Chambre qui vient d'être élue, les députés s'agitent comme des fourmis dans la Chambre des communes. On dirait un corps sans tête. Au signal, les grandes portes de la salle se ferment sur la fourmilière. Elles s'ouvriront à nouveau après les trois coups et le gentilhomme huissier de la verge noire, fonctionnaire du Sénat, fera son entrée. Envoyé par le suppléant du gouverneur général qui ne peut entrer dans la salle de la Chambre des communes, il vient faire la déclaration suivante : « C'est le désir de l'honorable suppléant de Son Excellence le gouverneur général que cette honorable Chambre se rende immédiatement auprès de lui dans la salle de l'honorable Sénat ». Les députés se rendent au Sénat où le président leur dit : « Je suis chargé de vous informer que son Excellence le gouverneur général ne juge pas à propos de faire connaître, avant que la Chambre des communes n'ait choisi son Orateur conformément à la loi, les motifs qui l'ont porté à convoquer le Parlement ». Les députés quittent ensuite la salle du Sénat. De retour à la Chambre des communes, ils élisent leur orateur.

L'après-midi, le gouverneur général lui-même fait son entrée dans le Sénat et il envoie le gentilhomme huissier de la verge noire aux Communes pour convoquer les députés, qui s'assemblent alors et se tiennent debout devant la barre de la Chambre haute. L'orateur informe ensuite le gouverneur général de son élection et demande à son Excellence de bien vouloir confirmer l'existence de tous les droits et privilèges que la tradition reconnaît aux Communes. Le président du Sénat confirme l'existence de ces droits et privilèges, et le gouverneur général prononce le discours du trône, en partie en anglais, en partie en français.

Ce discours, rédigé par le cabinet, expose les vues du gouvernement sur la situation dans laquelle se trouve le pays, ainsi que les lignes directrices qu'il suivra et les projets de loi qu'il déposera. Après l'avoir entendu, les députés retournent dans la Chambre des communes, où, d'ordinaire, le premier ministre dépose aussitôt une loi concernant la prestation des serments d'office. Il s'agit là d'un bill en blanc dont on n'entendra plus parler avant l'ouverture de la session suivante. Il est déposé dans le seul dessein de faire valoir le droit qu'ont les députés de délibérer sur toute affaire qu'ils jugent utile de discuter avant d'étudier le discours du trône. Ce droit a été proclamé pour la première fois par les Communes anglaises, voilà plus de trois cents ans, et, depuis lors, à l'ouverture de chaque session, elles le font valoir à nouveau au moyen d'un bill du genre (appelé Bill n° 1) déposé pour la simple forme.

Au Canada, le rappel officiel de cet ancien droit des Communes s'est révélé d'une très grande utilité, et ce, à plusieurs reprises. Ainsi, en 1950, une grève nationale du rail obligea le Parlement à réagir sans tarder. Les députés sitôt revenus du Sénat, le premier ministre présenta donc un vrai Bill nº 1 cette fois, non pas un projet de loi en blanc, qui visait à mettre fin à la grève et à obliger les travailleurs du rail à retourner au travail. Ce projet de loi passa par toutes les étapes du processus de vote habituel, fut adopté par les deux chambres et reçut la sanction royale avant même que l'une ou l'autre de celles-ci n'étudie le discours du trône. Sans le rappel traditionnel de ce droit qu'ont les Communes de faire ce qu'elles jugent utile avant d'étudier le discours inaugural d'une session, l'adoption de cette loi d'urgence indispensable aurait été gravement retardée.

Cependant, l'adresse en réponse au discours du trône est, règle générale, la première affaire d'importance dont on s'occupe à chaque session (il importe de bien faire la distinction entre « séance » et « session » ; une séance de la Chambre dure une journée, alors qu'une session s'échelonne sur plusieurs mois, voire sur une année entière ou plus, quoiqu'il doive y avoir au moins une session par année). Voici comment on procède : un partisan du gouvernement dépose une motion portant sur la présentation de l'adresse, et un autre la soutient. Les partis de l'opposition proposent alors des amendements par lesquels ils blâment le gouvernement et critiquent ses lignes directrices. Le débat sur l'adresse et les amendements est limité à huit jours et couvre toutes les affaires de la nation.

Une journée de travail aux Communes

À 14 heures (à 11 heures les vendredis), l'orateur gagne son fauteuil. Le sergent d'armes dépose la masse (arme de choc plaquée or qui symbolise le pouvoir de la Chambre) sur la longue table qui se trouve devant l'orateur, puis celui-ci récite la prière du jour. Les partisans du gouvernement sont assis à la droite de l'orateur et les membres de l'opposition, à sa gauche. Les premières rangées de pupitres situées du côté du gouvernement, non loin du centre de la salle, sont occupées par le premier ministre et son cabinet, auxquels font face le chef de l'opposition officielle et les principaux membres de son parti. Quant aux chefs des autres partis de l'opposition, ils sont placés au premier rang, plus loin, à la gauche de l'orateur. Sont assis à la longue table le greffier de la Chambre et ses adjoints, qui tiennent le registre officiel des décisions qui ont été prises ; aux pupitres situés dans le grand espace qui sépare le gouvernement de l'opposition, se trouvent les sténographes des

débats, qui notent mot à mot, en français ou en anglais selon le cas, les discours prononcés, lesquels paraissent le lendemain. Tous les discours font l'objet d'une traduction simultanée (anglais et français), et toutes les délibérations sont télévisées et enregistrées.

Les affaires de routine réglées, on passe à la période des questions, au cours de laquelle des députés (surtout ceux de l'opposition) interrogent les ministres sur les politiques et les initiatives du gouvernement. D'ordinaire, les 45 minutes que dure cette période sont fort mouvementées et elles constituent l'un des moyens sûrs de veiller à ce que le gouvernement conserve le sens de ses responsabilités et sache réagir aux circonstances.

Le reste du jour se passe pour la plus grande partie à étudier les projets de loi déposés. Même si n'importe quel député peut présenter un projet de loi, la majeure partie du temps est consacrée à l'étude des projets de lois déposés par le gouvernement.

Avant de présenter un projet de loi, un ministre ou un député doit déposer une motion portant autorisation de présenter un bill, motion agréée presque toujours automatiquement et toujours sans débat. Sont ensuite proposées la première lecture du bill et son impression, proposition qui, elle aussi, presque invariablement, est agréée sitôt faite, et toujours sans débat. Dans les jours qui suivent, une motion tendant à la deuxième lecture est déposée. C'est à ce moment que les députés étudient les principes dont s'inspire le bill. Si celui-ci est adopté en deuxième lecture, il est soumis à l'étude d'un comité de la Chambre. De nos jours, on le confie ordinairement à l'un des 20 comités permanents qui, après chaque élection générale, sont créés pour la durée de la législature (c'est-à-dire jusqu'à ce qu'une nouvelle Chambre soit élue). Ces comités se composent pour la plupart de 20 membres, et les partis politiques y sont représentés au prorata du nombre de leurs députés. C'est toute la Chambre siégeant en comité plénier qui étudie les projets de loi fiscaux ou de dépenses, ou portant affectation de deniers publics.

Les comités qui délibèrent dans un cadre moins formel que la Chambre étudient les bills article par article, c'est-à-dire que chaque article doit être adopté séparément. N'importe quel membre du comité chargé d'étudier un bill peut faire mettre aux voix un amendement à ce bill. Une fois tous les articles étudiés, le président rapporte le bill à la Chambre avec les amendements adoptés.

A ce stade, les députés ont le droit de présenter des amendements aux différents articles (d'ordinaire, il s'agit des amendements sur lesquels

on n'a pu s'entendre en comité). Une fois ces amendements adoptés ou rejetés, le bill passe en troisième lecture. Si la motion tendant à la troisième lecture est adoptée, le bill est transmis au Sénat, où il traverse grosso modo les mêmes étapes. Pour ce qui est des projets de loi présentés et adoptés par le Sénat, ils sont transmis aux Communes, où ils passent par le même cycle que les projets de loi des Communes. Un projet de loi ne devient une loi que s'il est adopté par les deux chambres et sanctionné, au nom de la reine, par le gouverneur général ou son suppléant (d'ordinaire un juge de la Cour suprême). Jamais un gouverneur général n'a refusé de sanctionner un bill fédéral. Le premier premier ministre dans l'histoire du pays a d'ailleurs déclaré carrément qu'il était anachronique et contraire à la Constitution de refuser de sanctionner une loi. En Grande-Bretagne, la sanction royale n'a jamais été refusée depuis 1707.

Les Communes peuvent, et elles le font, mettre sur pied des comités spéciaux, qu'elles chargent d'étudier des questions particulières. Elles peuvent également créer, avec le concours du Sénat, des comités mixtes des deux chambres. Il existe quelques comités permanents mixtes.

La clôture d'une session

Lorsque les deux chambres ont fini d'étudier les questions inscrites au programme de la session, le Parlement est « prorogé » jusqu'à la prochaine session, qui, de par la loi, doit se tenir dans moins d'un an. Le gouverneur général se rend alors au Sénat et envoie le gentilhomme huissier de la verge noire aux Communes pour convoquer les députés à la Chambre haute, où il prononcera un discours passant en revue les travaux de la session.

Les législatures provinciales et les administrations municipales

Dans chaque province, il y a une assemblée législative (mais aucune chambre haute), qui ressemble beaucoup à la Chambre des communes et fonctionne d'une façon assez semblable. Tous les projets de loi doivent faire l'objet de trois lectures et recevoir la sanction royale du lieutenant-gouverneur. Celle-ci a été refusée dans 28 cas, la dernière fois en 1945. Les membres de l'assemblée sont élus par des circonscriptions que le corps législatif délimite à peu près au prorata de la population. Le candidat qui reçoit le plus grand nombre de voix est élu, même s'il obtient moins de la moitié du total des suffrages.

Les administrations municipales (cités, villes, villages, comtés, districts et agglomérations urbaines), sont créées par les législatures provinciales, qui les investissent des pouvoirs qu'elles jugent utile de leur conférer. Les maires, les préfets de comté et les conseillers municipaux sont élus selon les exigences de la législature.

Dans tout le Canada, il existe quelque 5 000 administrations municipales, qui dispensent à la population divers services dans les domaines de l'approvisionnement en eau potable, de l'évacuation des vidanges, de l'enlèvement des ordures ménagères, de la voirie, de l'éclairage des rues, du bâtiment, des parcs, des terrains de jeu, des bibliothèques, etc.. De façon générale, ce sont des conseils scolaires élus aux termes de lois provinciales qui s'occupent des maisons d'enseignement.

Un gouvernement en évolution

Nous sommes enclins à associer le gouvernement à une administration statique, un ensemble de rouages construit et mis en service depuis très longtemps. Or, il n'en est rien. Comme notre régime démocratique n'existe véritablement que par l'ensemble que nous formons, nous, les citoyens, il croît et évolue tout autant que nous.

Le Canada d'aujourd'hui n'est pas celui de 1867. La même chose vaut pour la loi qui lui a donné le jour. Cette loi a fait l'objet d'un grand nombre de modifications qui toutes sont notre œuvre. De plus, la façon même dont nous nous gouvernons est fonction de l'interprétation donnée à la Constitution par les tribunaux, de nos us et coutumes et des accords intervenus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux quant à l'exercice de leurs pouvoirs respectifs. Ces éléments qui ont fait évoluer notre État et continuent de le faire évoluer lui donnent beaucoup de flexibilité et permettent de conclure, aux termes de la Constitution actuelle, une multitude d'accords visant certaines provinces ou régions, sans qu'il y ait risque de « cristalliser » une entente spéciale qui n'aurait peut-être pas bien fonctionné.

Il pourra y avoir encore beaucoup d'autres changements. Dans certains cas, le travail est déjà en cours ; dans d'autres, ou bien il a progressé lentement tout au long du premier siècle de la Confédération, ou bien il ne fait que poindre à l'horizon. Comme dans tous les régimes parlementaires, son exécution ne sera pas l'œuvre d'un seul gouvernement et donnera lieu à des débats orageux, mais elle finira par rallier la majorité des suffrages.

D'autre part, nous nous préoccupons des relations entre Canadiens français et Canadiens anglais et du partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ces questions ont toujours été à l'ordre du jour, les recherches pour trouver un terrain d'entente et le processus d'adaptation à la conjoncture n'ont jamais subi d'interruption. La reconnaissance du fait français, limitée en 1867, touche maintenant tout le Canada à des degrés divers. Là où on le demande, tous les bureaux du gouvernement fédéral doivent être en mesure de servir les citoyens dans les deux langues officielles. Les tribunaux fédéraux, québécois et manitobains ont toujours dû être bilingues. Le Nouveau-Brunswick est maintenant une province bilingue en vertu de la Constitution et aujourd'hui, la justice pénale doit être rendue dans les deux langues partout où l'on trouve des installations qui le permettent et partout où il est possible d'en obtenir.

Les ressources du pays croissent, et les besoins des provinces changent. Certaines provinces sont riches, d'autres relativement pau-

vres. Ces disparités, le fédéralisme fournit le moyen de les réduire parce qu'il permet de mettre en commun les ressources financières. Néanmoins, il existe toujours des secteurs où l'on ne s'entend pas, des domaines qui nécessitent de nouvelles modifications et où surgissent des difficultés particulières. Même si elles sont relativement nouvelles dans notre histoire, les conférences fédérales-provinciales, qui réunissent tous les chefs de gouvernement, ont maintenant lieu très souvent et jouent un rôle important dans l'élaboration de solutions nouvelles. D'ailleurs, la *Loi constitutionnelle de 1982* stipule que, dans les 15 ans suivant l'entrée en vigueur de cette loi, le premier ministre devra convoquer une telle conférence afin de revoir la procédure de modification de la Constitution.

Ce sont les Britanniques et les Français qui, nous apprend l'histoire, ont fondé la nation canadienne. Aujourd'hui, toutefois, notre pays constitue un amalgame de plusieurs peuples, où les citoyens ont tous des droits et des besoins communs, mais aussi des exigences particulières à satisfaire dans le contexte général de la loi. Il faut reconnaître toutes ces réalités. Nous sommes encore loin d'avoir réalisé tous nos idéaux, mais nous avons fait du chemin.

En tant que pays, nous sommes devenus plus riches, certes, mais au prix de la pollution de notre environnement. Nous abandonnons nos fermes et nos régions boisées pour venir encombrer les villes. Nous sommes en train de devenir une société industrialisée, urbanisée et informatisée et nous éprouvons des difficultés à nous adapter, nous-mêmes et nos institutions, à nos modes de vie nouveaux.

Les changements survenus nous ont amenés à nous préoccuper d'un environnement que nos ancêtres tenaient pour acquis. Nous croyons en un partage juste et pacifique, mais comment y arriver? Nous avons réussi à procurer aux personnes âgées, aux malades et aux sans ressources un certain degré de sécurité, et pourtant la pauvreté existe toujours, et certaines disparités régionales subsistent.

Ce sont là tous les problèmes auxquels le gouvernement doit trouver des solutions, donc qui nous concernent au premier chef. Comme ils mettent en cause des millions de personnes, ils sont difficiles à régler. Dans la vie politique comme dans la vie de tous les jours, il n'existe pas de solution miracle, mais parlements et partis poursuivent un même objectif : se rapprocher davantage de nous, déterminer quels sont nos vœux véritables et tenter d'agir en conséquence. Voilà le travail que nous avons choisi de leur confier, travail qu'en fin de compte ils ne pourront accomplir sans notre aide.

Quand on s'intéresse à sa collectivité, quand on adopte une opinion politique et quand on vote, on fait partie du gouvernement.

Liste des gouverneurs généraux du Canada depuis la Confédération

		Date d'entrée en fonctions
1.	Le vicomte Monck, G.C.M.G.	1er juillet 1867
2.	Lord Lisgar, G.C.M.G.	2 février 1869
3.	Le comte de Dufferin, K.P., G.C.M.G., K.C.B.	25 juin 1872
4.	Le marquis de Lorne, K.T., G.C.M.G.	25 novembre 1878
5.	Le marquis de Lansdowne, G.C.M.G.	23 octobre 1883
6.	Lord Stanley de Preston, G.C.B.	11 juin 1888
7.	Le comte d'Aberdeen, K.T., G.C.M.G.	18 septembre 1893
8.	Le comte de Minto, G.C.M.G.	12 novembre 1898
9.	Le comte Grey, G.C.M.G.	10 décembre 1904
10.	S.A.R. le maréchal duc de Connaught, K.G.	13 octobre 1911
11.	Le duc de Devonshire, K.G., G.C.M.G., G.C.V.O.	11 novembre 1916
12.	Le général baron Byng de Vimy, G.C.B., G.C.M.G., M.V.O.	11 août 1921
13.	Le vicomte Willingdon de Ratton, G.C.S.I., G.C.I.E., G.B.E.	2 octobre 1926
14.	Le comte de Bessborough, G.C.M.G.	4 avril 1931
15.	Lord Tweedsmuir d'Elsfield, G.C.M.G., G.C.V.O., C.H.	2 novembre 1935
16.	Le major général comte d'Athlone, K.G., C.P., G.C.B., G.C.M.G., G.C.V.O., D.S.O.	21 juin 1940
17.	Le maréchal vicomte Alexander de Tunis, K.G., G.C.B., G.C.M.G., C.S.I., D.S.O., M.C., LL.D., A.D.C.	12 avril 1946
18.	Le très honorable Vincent Massey, C.P., C.H.	28 février 1952
19.	Le très honorable Georges Philias Vanier, C.P., D.S.O., M.C., C.D.	15 septembre 1959
20.	Le très honorable Daniel Roland Michener, C.C.	17 avril 1967
21.	Le très honorable Jules Léger, C.C., C.M.M.	14 janvier 1974
22.	Le très honorable Edward Richard Schreyer	22 janvier 1979

Liste des premiers ministres du Canada depuis 1867

1.	Le très hon. Sir John A. Macdonald	1er juillet 1867 au 5 novembre 1873
2.	L'hon. Alexander Mackenzie	7 novembre 1873 au 8 octobre 1878
3.	Le très hon. Sir John A. Macdonald	17 octobre 1878 au 6 juin 1891
4.	L'hon. Sir John J. C. Abbott	16 juin 1891 au 24 novembre 1892
5.	Le très hon. Sir John S. D. Thompson	5 décembre 1892 au 12 décembre 1894
6.	L'hon. Sir Mackenzie Bowell	21 décembre 1894 au 27 avril 1896
7.	Le très hon. Sir Charles Tupper (baronnet)	1er mai 1896 au 8 juillet 1896
8.	Le très hon. Sir Wilfrid Laurier	11 juillet 1896 au 6 octobre 1911
9.	Le très hon. Sir Robert L. Borden	10 octobre 1911 au 12 octobre 1917
10.	Le très hon. Sir Robert L. Borden*	12 octobre 1917 au 10 juillet 1920
11.	Le très hon. Arthur Meighen	10 juillet 1920 au 29 décembre 1921
12.	Le très hon. William Lyon Mackenzie King	29 décembre 1921 au 28 juin 1926
13.	Le très hon. Arthur Meighen	29 juin 1926 au 25 septembre 1926
14.	Le très hon. William Lyon Mackenzie King	25 septembre 1926 au 7 août 1930
15.	Le très hon. Richard Bedford Bennett (fait vicomte en 1941)	7 août 1930 au 23 octobre 1935
16.	Le très hon. William Lyon Mackenzie King	23 octobre 1935 au 15 novembre 1948
17.	Le très hon. Louis Stephen Saint-Laurent	15 novembre 1948

		au 21 juin 1957
18.	Le très hon. John G. Diefenbaker	21 juin 1957
		au 22 avril 1963
19.	Le très hon. Lester B. Pearson	22 avril 1963
		au 20 avril 1968
20.	Le très hon. Pierre Elliott Trudeau	20 avril 1968
		au 4 juin 1979
21.	Le très hon. Charles Joseph Clark	4 juin 1979
		au 3 mars 1980
22.	Le très hon. Pierre Elliott Trudeau	3 mars 1980

SOURCE: *Guide to Canadian Ministers since Confederation*, Archives publiques du Canada.
* Au cours de son deuxième mandat, le premier ministre Borden dirigea un gouvernement de coalition.